IDEAL DAN PRAKTIK DALAM ADMINISTRASI NEGARA

EDISI REVISI

EMMETTE S. REDFORD

IDEAL DAN PRAKTIK DALAM ADMINISTRASI NEGARA

EDISI REVISI

DISADUR OLEH:

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.
Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H.,M.Si.

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Disadur oleh: Indra Muchlis Adnan & Sufian Hamim

IDEAL DAN PRAKTIK DALAM ADMINISTRASI NEGARA

I. Administrasi Negara II. Pemerintahan III. Teks

IDEAL DAN PRAKTIK DALAM ADMINISTRASI NEGARA

EDISI REVISI

Disadur dari buku berjudul:
Ideal and Practice in Public Administration

Penulis:
Emmette S. Redford

Penyadur:
Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.
Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H.,M.Si.

Editor/ Penyunting:
Minan Nuri Rohman

Penyelaras Akhir:
M. Aqibun Najih

Cover & Layout:
st. Navisah

Penerbit:
Trussmedia Grafika
Jl. Dongkelan No. 357 Krapyak Kulon,
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 0821 34 797 663
Email: one_trussmedia@yahoo.com

Cetakan Edisi Revisi, Juni 2015
viii + 162 ; 14 x 20,5 cm
ISBN: 978-602-0992-45-7

KATA PENGANTAR

Tidak ada definisi yang ideal terhadap konsep *administrasi.* Hal ini karena administrasi merupakan suatu kenyataan dari sebuah kesimpulan yang menyatakan, bahwa administrasi tidak pantas mendapat kepercayaan yang diperoleh dari peraturan hukum. Kritik yang sejenis ini terjadi karena administrasi sekarang mempunyai fungsi-fungsi dalam ketahanan nasional, kemakmuran negara dan keamanan individu. Jika tidak ada administrasi yang ideal yang dapat menunutun dan menentang dimana kecenderungan dan akibatnya dapat di evaluasi, dan mengharapkan agar layanan yang bermanfaat bagi kemakmuran manusia maka harus dikurangi.

Buku berjudul: ***Ideal dan Praktik dalam Administrasi Negara*** merupakan saduran dari buku berjudul: ***Ideal and Practice in Public Administration*** karya ***Emmette S. Redford.*** Buku ini secara prinsipil akan menjelaskan beberapa teori dan konsep administrasi negara. Penulis berharap terbitnya buku ini memberi

warna dan menumbuhkan gagasan-gagasan baru yang progresif dalam kaitannya dengan praktik administrasi negara yang benar-benar ideal.

Penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang sebanyak-banyak kepada semua pihak yang telah membantu proses hingga terwujudnya saduran buku ini. Keterbatasan materi dalam buku ini tentu perlu adanya penyempurnaan lebih lanjut. Oleh karena itu segala saran dari para pembaca sekalian yang telah mempelajari materi buku ini menjadi sesuatu hal yang sangat penulis harapkan.

Kepada Allah SWT secara khusus penulis mengharapkan rahmat dan petunjuk-Nya, semoga penulis senantiasa diberi kesehatan dan semakin produktif berkarya; mengeksplorasi ide dan gagasan dalam karya-karya lain yang bermanfaat, Amin.

Pekanbaru, Juni 2015

PENULIS

DAFTAR ISI

PENELITIAN TERHADAP EFISIENSI DAN ILMU PASTI

I

Efisiensi adalah aksioma utama dakam skala nilai administrasi. Pernyataan ini datang dari Luther Gulick. Seorang yang mungkin sangat memenuhi syarat-syarat pengalaman dalam pengembangan administrasi dan kepemimpinan untuk berbicara lebih berwibawa mengenai tradisi dari administrasi publik dari pada orang lain. Juga ada sedikit keraguan bahwa Gulick menggemakan pandangan umum dari hal-hal yang terikat dalam penelitian dan praktek administrasi publik di negara ini selama setengah abad penuh dari karangan Woodrow Wilson yang terkenal karena memperkenalkan subjek tersebut pada tahun 1887 kepada pernyataan Gulick pada tahun 1937.

Dari "aksioma tersebut" Gulick telah menetapkan secara lebih ringkas akibat penelitian administrasi yang dilakukan oleh orang lain. Yang pertama adalah nilai yang mendasar pada apa yang

mungkin ditanamkan oleh ilmu administrasi". Tidak seperti Ilmu Sosial lain yang merupakan "Kemungkinan yang sudah ada dalam studi administrasi publik untuk meminimalkan kesulitan-kesulitan dalam pengalaman nilai-nilai yang lain" dengan menghargai semua standar nilai yang berhubungan dengan lingkungan dengan salah satu pengecualian efisiensi. " Jadi, penelitian administrasi dapat memperkirakan lebih dekat secara pribadi, yakni dunia tanpa nilai dimana ilmu pasti telah mendahuluinya dengan sejumlah keberhasilan ". Kedua, ada suatu kesatuan tujuan yang luas dalam penelitian masyarakat dan administrasi bisnis. Mengenai kesatuan dalam dua area tersebut Gulick menyimpulkan : Pada saat itu ada perbedaan tujuan dan penekanan. Sekarang jelaslah bahwa hal tersebut dangkal, dan kenyataan dari pengalaman yang pokok adalah sama dan saling melengkapi. Oleh karena itu sangatlah memungkinkan bahwa administrasi publik dan administrasi swasta adalah bagian dari Ilmu Administrasi yang luas ..."

Dua harapan untuk menjadi seorang ilmuwan dan menjauhkan diri dari tingkah laku politik ke lapangan praktek bisnis yang kokoh membuat " aksioma utama " menjadi suatu tujuan yang menarik bagi para pelajar dan para pelaksana administrasi publik. Selain itu, terdapat daya tarik dalam tujuan efisiensi. Tak satupun yang kelihatannya begitu memadai untuk menghitung semangat orang Amerika yang aneh. Efisiensi seperti yang dikatakan oleh Marshall Dimock, suatu jenis "ajaran" dalam budaya Amerika, oleh karena itu menurut standard dan nilai-nilai Amerika adalah pujian tertinggi bahwa suatu Pemerintah dapat dibayar yang di sebut "Efisiensi". Juga, pertumbuhan dari gerakan manajemen ilmiah pada awal

abad ini menawarkan metodologi menyeluruh dimana suatu tujuan dapat dicapai. Akhirnya, doktrin efisiensi mendapatkan daya tarik yang populer karena digabungkan dengan tujuan ekonomi dalam pemerintahan.

Karena itu terdapat suatu perkembangan di negara ini yang disebut Gerakan E ganda. Semangat progresif, pembukaan rahasia para koruptor, tujuan ideal manajemen ilmiah, dan formasi organ isasi-organisasi pembaharuan serta profesional (Liga Pembaharuan Pelayanan Masyarakat Nasional pada tahun 1881, Liga Kotapraja Nasional pada tahun 1894, dan Biro Penelitian Kotapraja New York pada tahun 1906) Menuju ke gerakan efisiensi dan ekonomi yang berada dalam suatu gerakan utama untuk menyusun kembali sisi administratif dari pemerintahan. Gerakan ini dimulai di kota-kota tetapi kata E ganda mendapatkan kepopulerannya dari negara dan penantian nasional. Efisiensi dan ekonomi menjadi slogan penyusunan kembali dari suatu negara.

Gerakan tersebut membuat bentuk yang lebih jelas dari teknik-teknik pelaksanaan menyeluruh yang merupakan tujuan kembar administrasi untuk dapat dicapai. Kelompok-kelompok baru secara teknis adalah orang-orang yang memenuhi syarat untuk tumbuh dalam pemerintahan dan organisasi-organisasi penelitian yang merupakan ahli dalam praktek seni manajemen melalui pencapaian efisiensi.

Disini secara ringkas terjadi tujuan, gerakan, metode, sistematika pengetahuan dan seni penggunaan. Efisiensi adalah ajaran manajemen bisnis dan suatu kebudayaan industri yang menjadi penyelidikan administrasi publik.

II

Efisiensi mempunyai banyak definisi. Sampai abad keduapuluh kelihatannya hal ini di samakan dengan efektifitas dalam pencapaian hasil, yaitu tanpa memperhitungkan biaya-biaya yang dikeluarkan. Ini merupakan suatu maksud yang masih termasuk dalam kamus dan diskusi biasa. Suatu organisasi dikatakan efisien bila organisasi tersebut menghasilkan atau bila organisasi tersebut mempunyai kesiapan untuk menghasilkan. Tetapi, kepustakaan industri dan mamajemen publik membuat manusia biasa berpendapat bahwa pencapaian hasil dengan pengeluaran yang tidak perlu dalam usaha, waktu, atau uang adalah jelas-jelas suatu ketidakefisienan. Oleh karena itu dalam kepustakaan mengenai manajemen definisi yang lebih terbatas telah dikembangkan.

Definisi baru ini saling melengkapi satu dengan yang lainnya. Ada dua konsep utama efisiensi dalam kepustakaan manajemen ilmiah. Satu adalah kecukupan (memadai). mengacu pada kinerja yang diukur melawan kemampuan, Ridley dan Simon menetapkan suatu uji sebagai berikut : "Efisiensi administrasi diukur oleh perbandingan hasil yang sesungguhnya telah diperoleh dengan sumber-sumber yang tersedia bagi hasil maksimal yang mungkin dicapai dengan sumber-sumber yang tersedia". Ini adalah standard yang ada dalam pikiran F.W. Taylor saat Ia meletakkan dasar-dasar bagi manajemen ilmiah dalam makalahnya yang terkenal "A Place Rate System" pada tahun 1895. Dia menggambarkan metodenya tentang penetapan standard pelaksanaan kerja dan kemudian ini

merupakan suatu kebiasaan untuk mengatur efisiensi pekerja dengan perbandingan pelaksanaan standard. Uji kecukupan tersebut juga dapat menjadi suatu uji efisiensi bagi suatu layanan. Jadi, efisiensi dari Jawatan Pemadam Kebakaran diukur dari tingkat keberhasilan mereka dalam menanggulangi kebakaran-kebakaran sampai ke tingkat kemungkinan yang terbesar.

Definisi yang paling bisa diterima dari efisiensi, bagaimanapun juga, berada dalam masa-masa suatu "perbandingan antara masukan dan keluaran, usaha dan hasil-hasil, biaya dan kesenangan yang dihasilkan dan seterusnya...". Lebih sederhana lagi dinyatakan, efisiensi diukur oleh perbandingan masukan dengan keluaran.

Simon menyimpulkan bahwa bagi Administrasi Publik, pencapaian efisiensi selalu merupakan yang relatif dan karena itulah maka adalah benar bahwa tidak ada perbedaan nyata antara definisi efisiensi sebagai perbandingan hasil maksimum sebenarnya dengan perbandingan pemakaian dan produksi. Pada dasarnya dua istilah pada pengukuran dari pemakaian melawan beberapa uji hasil. Dua hal tersebut yang paling serius memakai definisi efisiensi telah dikurangi menjadi perbandingan masukan dengan pengeluaran atau hubungan sumber-sumber hasil.

Dari pendekatan manajemen, efisiensi mungkin dipandang juga sebagai suatu ukuran kemampuan untuk mencapai hasil. Suatu organisasi atau perorangan dapat dikatakan efisien apabila berada dalam kesiapan untuk melaksanakan tugasnya tanpa terlalu banyak mengeluarkan usaha. Oleh karena itu, efisiensi mungkin didefinisikan sebagai suatu uji hasil yang telah dilaksanakan atau dari kesiapan suatu unit organisasi atau suatu individu untuk

memenuhi permintaan-permintaan dalam hal ini. Yang pertama adalah efisiensi pelaksanaan dan yang kedua adalah efisiensi sumber daya.

Efisiensi tidak hanya merupakan suatu uji pelaksanaan administrasi tetapi juga untuk administrasi. Ini mungkin suatu standard yang adil agar pembuat keputusan dapat memutuskan suatu tindakan. Seperti yang dikatakan oleh Simon, "kriteria efisiensi menentukan bahwa alternatifalternatif pilihan membuat hasil terbesar bagi pengelolaan sumber daya".

Ringkasnya, uji efisiensi dapat digunakan sebagai :

1). Suatu ukuran kemampuan untuk mencapai hasil.
2). Suatu ukuran hasil yang telah dicapai, atau
3). Standard dalam membuat keputusan.

Efisiensi adalah netral sebagai makna tujuan atau maksud. Ini tidak mengatakan kepada kita apakah tujuan adalah nilai dan tidak berhubungan dengan perbandingan nilai-nilai dari alternatif tujuan, seperti mesin-mesin dan manusia, yang dapat digunakan dalam mencapai tujuan. Hal ini hanya merupakan tujuan yang hasil-hasilnya harus dimaksimallcan dan atau biaya diminimalkan. Knnsep efisiensi bagaimanapun juga mengizinkan pertimbangan dari semua jenis biaya dan semua jenis hasil. Manusia termasuk biaya fisik dan hal sosial hasil berkaitan dengan keuangan, itu semua adalah komponen-komponen dalam persamaan efisiensi. Ini adalah apa yang kita maksud pada saat kita menyatakan bahwa efisien tidak hanya ber.hubungan dengan mesin, fisik, atau keuangan, bahwa ada efisiensi manusia yang termasuk biaya

kemanusiaan, dan efisiensi sosial yang mencakup hasil-hasil total bagi kemasyarakatan. Jadi seperti yang dikatakan oleh Marshall Dimock "Jika definisi efisiensi diperluas untuk menyesuaikan diri dengan pemakaian modern ini akan menjadi sesuatu seperti ini : efisiensi adalah pemaksimalan dari kedua nilai fisik dan manusia yang relatif menjamin pengeluaran, dikombinasikan dengan jumlah terkecil dari pemborosan fisik dan manusia".

Penelitian efisiensi dalam Administrasi Publik dimulai dengan penggambaran nyata pada pengurangan biaya. Tetapi ini bukan merupakan suatu yang penting mengenai tujuan efisiensi dan tidak pernah menjadi tujuan semata. Perbandingan kuantitatif atau kualitatif dalam hasil-hasil juga merupakan bagian dari penelitian sejak awal mulanya Gerakan E Ganda.

III

Efisiensi merupakan tujuan Administrasi Publik yang tidak dapat dihindari pada abad ke dua puluh. Perkembangan dalam proses pengorganisasian dan kepemimpinan adalah ketertarikan pertama dalam pengembangan Gerakan Pembaharuan dan studi Administrasi Publik. Penjelasan yang paling sederhana dari alasan perkembangan ini adalah bahwa hal ini akan menghasilkan efisiensi yang lebih besar.

Secara struktural, administrasi adalah suatu yang kacau dan membingungkan setelah lebih dari setengah abad di masa demokrasi Jacksonian dan satu abad penuh dalam ketidakperdulian terhadap prinsip-prinsip administrasi organisasi. Begitu jelasnya bahwa ketumpangtindihan dan duplikasi-duplikasi serta kesulitan-kesulitan

jika tidak merupakan ketidakmungkinan dari kerjasama sehingga perasaan umum sendiri mengungkapkan perjalanan tertentu bagi efisiensi terbaik. Meskipun terdapat beberapa perbedaan opini dalam tingkat integrasi yang dicari dalam organisasi, tidak ada perselisihan dengan ide-ide yang dihasilkan oleh administrator yang lebih efisien dengan konsolidasi dan eliminasi dari yurisdiksi (batas kekuasaan) yang tumpang tindih. Semua akan menyetujuinya, saya percaya hasil tersebut adalah kemajuan yang besar dalam pertengahan abad ini dalam merencanakan suatu organisasi untuk mencapai efisiensi yang terbaik.

Saat ini penelitian terhadap organisasi yang baik terus berlanjut. Tetapi tujuan-tujuan yang dicari menjadi lebih tersaring, faktor-faktor yang mempengaruhi pertimbangan pada organisasi yang baik telah diakui lebih komplek, dan kepercayaan telah memberikan tempat untuk penggunaan yang berbeda , kadang-kadang bersaing, pedoman bagi struktur-struktur pembangunan. Jawaban-jawaban akal sehat kelihatannya tidak lama lagi akan memadai, tiga aliran baru muncul : **satu,** bahwa organisasi secara relatif tidaklah penting : yang **kedua,** bahwa kita harus lebih mengembangkan pengetahuan ilmiah mengenai organisasi dengan menggunakan teknik-teknik penelitian yang baru : dan yang **ketiga,** bahwa organisasi itu penting karena merupakan suatu fungsi pertimbangan yang baik yang berdasarkan pada kesadaran terhadap fakta-fakta kehidupan administratif dan faktor-faktor dalam suatu situasi yang khusus. Isu organisasi ini begitu pentingnya sehingga kita akan memperhatikannya, sekalipun dengan menghargai jasajasanya bagi tujuan yang lain sebaik seperti pada efisiensi.

Proses manajemen tidak berkembang dengan baik pada permulaan abad tersebut sampai jawaban-jawaban disini begitu jelas. Susah bagi pelajar pada masa sekarang ini untuk membandingkan perkembangan yang hebat sekali dalam proses-proses manajemen dalam jangka waktu lebih dari dua generasi. Empat puluh tahun yang lalu anggaran, pembelian yang terpusat, dan perekrutan orang-orang pada dasar kebaikan adalah tujuan-tujuan baru yang akan dicapai pada bulan Maret untuk efisiensi. Sejak lama, pertanyaanpertanyaan mengenai bagaimana menyaring proses-proses manajemen ini membuat teknik-teknik yang lebih berguna. Kita akan lebih lama membicarakan mengenai pentingnya suatu pelaksanaan anggaran dan bagaimana hal ini dapat dicapai sebagai bagian. Kita tidak akan lebih lama membicarakan tentang mengeluarkan/ memecat para perusak sebagai tujuan primer bagi administrasi personalia, melainkan mencari cara untuk mendatangkan kompetisi dan moral yang tinggi. Bidang baru dari proses yang tepat telah dikembangkan : Jasa administratif telah menjadi suatu bidang keahlian, dan lebih dari 15 tahun ang lalu berjalan lancar dan proses organisasi yang berulang kali telah mendapat tempat di samping penbuatan anggaran sebagai ciri dari penelitian efisiensi.

Negara mendapat untung yang besar dari pelaksanaan efisiensi dalam usaha untuk memperbaiki organisasi dan manajemen. Ha1 yang tidak mungkin bagi saya untuk memahami negara yang mampu berperang pada perang dunia II dengan sukses atau menemukan tantangan perdamaian pada tahun belakangan di negara, negara bagian,dan tingkatantingkatan metropolitan tanpa

perbaikan yang besar dalam manajemen publik yang muncul sebagai akibat Gerakan E Ganda.

IV

Jika efisiensi adalah suatu hubungan, kemudian penggunaan efisiensi sebagai suatu perjalanan menuju suatu "Ilmu Pasti" asumsinya adalah mungkin untuk mengukur hubungan itu dalam situasi yang diberikan. Suatu Ilmu Pasti dari Administrasi berdasarkan pada konsep efisiensi yang diperlukan sehingga faktor masukan dan keluaran dapat dipisahkan dan di ukur. dengan cara ini pertimbangan berlawanan dengan efisiensi kerja seorang pelayan masyarakat atau dari pelaksanaan suatu unit organisasi, atau pertimbangan secara prospektif oleh seorang pembuat keputusan pada suatu tindakan akan menjadi efisien, dapat dibuat dengan jaminan keakuratan.

Apakah tujuan ini melebihi harapan kenyataan ? Jelaslah bahwa Administrasi Publik tidak menggunakan standard kebutuhan keuangan yang melayani seperti standard eksternal yang pasti bagi perusahaan-perusahaan bisnis. Mungkin ini adalah ujian bagi suatu pelayanan administrasi akan terjadi apabila perusahaan menghindari defisit. Tetapi jika benar, hal ini akan menjadi akibat dari suatu pertimbangan nilai yang ditetapkan sebelumnya.

Dalam kekosongan beberapa pertimbangan nilai akan menjadi tidak beralasan untuk menyimpulkan bahwa suatu universitas tidak efisien sebab biaya kuliah tidak mememukan harga (yang sesuai) atau sistem pengiriman tidak efisien karena tarif koran dan majalah

tidak seharga penangannannya. Komisi Hoover yang pertama menemukan bahwa lebih dari 70% pembelian pesanan dari agen mayarakat pemerintahan nasional, harganya membuat suatu pembelian melebihi jumlah pembeliannya. Ini merupakan bukti yang kuat bahwa ada banyak ketidakefisienan dan bahwa sumbernya terdapat pada kegagalan untuk membagi kerjasama pembelian dan penyimpanan serta pengurangan pita merah (Plester). Tapi meskipun dalam pembelian pertimbangan tidak dapat dibuat dengan uji keuangannya sendiri. Masyarakat menempatkan nilai yang tinggi pada penghindaran penipuan dan sikap pilih kasih dalam pembelian pemerintah, dan hal ini akan memerlukan peraturan-peraturan dan pengawasan penghitungan di antara karakteristik bisnis swasta. Sejauhmana hal tersebut harus diijinkan untuk menaikkan harga adalah suatu faktor nilai yang penting dalam mempengaruhi pertimbangan. Hampir sama laporam mengenai perbaikan dalam administrasi yang menjanjikan taburigan dan m,oneter. Tetapi argumen ini bukannya suatu argumen mengenai efisiensi. Hal ini menganggap suatu pertimbangan nilai kesenjangan adalah pengurangan harga bukanlah suatu pertambahan keuntungan yang merupakan tujuan masyarakat.

Ada bagian Administrasi Publik dimana keberhasilan dapat dipertimbangan bisa dan sering tercapai pengukurannya, tetapi hanya dalam setiap pembatasan tertentu dapat dipertimbangan. Satu adalah dimana suatu uji fisik atau keahlian teknik dari efisiensi dibuat. Seperti di dalam aktifitas-aktifitas konstruksi, jumlah barang-barang penting yang dipakai, efisiensi memerlukan penyimpanan dalam penggunaan dan Ilmu Teknik Mesin

memberikan harapan bagi pengukuran faktor-faktor pemakaian dan produksi. Tapi ukuran efi.siensi publik akan tidak mencukupi jika tidak menghitung biaya-biaya manusia yang sulit,diukur dan dari kesalahan atau keberhasilankeberhasilan dalam perencanaan dan mendisain yang akan menentukan apa saja produk yang sudah jadi, seperti suatu bangunan atau suatu alat perang akan menjadi kegunaan maksimal terhadap masyarakat. Bidang yang lain adalah uji kecukupan terhadap iasa-jasa kota, dimana dapat dibandingkan dengan peraturan yang menyediakan suatu uikuran standard. Banyak kemajuan yang dibuat dalam menyusun standard-standard bagi departemen-departemen kota, dan semua ini menjadi berguna dalam mengukur efisiensi departemen-departemen dalam kota-kota yang khusus. Tetapi ukuran efisiensi dengan metode ini adalah kasar dan dikira-kira. Faktor-faktor yang mengkondisikan p.elaksanaan yang bermacam-macam dari kota ke kota. Perbedaan-perbedaan kualitaif daiam pencapaian tidak dapat diukur, karena merupakan kepuasan atau ketidakpuasan yang dijadikan sebagai suatu ukuran pencapaian. Metode tersebut telah begitu berhasil dimana jasa adalah sederhana, standard dan fisik dalam alam seperti dalam kumpulan sampah, untuk jasa-jasa seperti kesehatan, kesejahteraan, pendidikan dan rekreasi yang terinci sebelum hal-hal yang tidak dapat diperhitungkan dari tujuan-tujuan yang ganda dan nilai-nilai manusia.

Suatu bidang yang mencakup secara lebih menjanjikan terhadap ketetapan adalah bagian dari proses yang berulang-ulang. Pada tahun-tahun terakhir teknisi-teknisi organisasi dan metode-metode kita telah menemukan penyebab dari efisiensi yang baik

dalam mempelajari bagaimana mengurangi jumlah waktu dan gerakan-gerakan dalam pelaksanaan tugas-tugas yang beulang. Teknik-teknik pengukuran mereka juga sangat menolong sebagai penuntun bagi pzrencana-perencana organisasi dan pembuat-pembuat anggaran. Tetapi batas ketat dari kegunaan proses-proses ini sepenting kemampuan-kemampuan dalam penggunaannya. Kegunaan mereka sangat besar dimana ada suatu unit yang sama dalam pengukuran atau suatu keberhasilan dari langkah-langkah yang sama. Tetapi bahaya-bahaya menganggap hal itu sama debngan seorang pekerja menengah yang sukses mungkin lebih penting dari seribu lainnya. Tetapi ada batas-batas yang lebih luas. Saya teringat kembali dua instansi dalam kantor Administrasi Anggaran yang mengilustrasikan kedua jasa dan pembatasan teknik O dan M. Telah disimpulkan mengenai dasar dari studi yang penting bahwa harga tenaga manusia dalam masalah pendistribusian ke restoran dan lembaga pemakai lainnya setiap dua bulan dapat dikurangi dua per tiga dengan memindahkan persoalan tersebut dari Dewan Pengurus ke Pusat pengeluaran distribusi di kantor-kantor daerah. Banyak yang mengatakan bahwa perpindahan tersebut tidak bijaksana. Mereka percaya bahwa pengambilan kembali persoalan tersebut dari Dewan Pengurus akan mengakibatkan ketidaknyamanan bagi pemakaipemakai lembaga dan banyak kehilangan yang berkeinginan dalam masyarakat. Pada contoh lain paksaan kerjasama tugas dari Biro Penganggaran dan OPA telah membuat perluasan waktu yang lama dalam memeriksa operasi-operasi di mejameja semua pegawai profesional dan pegawai Tata Usaha dalam pendistribuasian di kantor-kantor daerah yang terpilih.

Mereka telah mengkalkulasikan 57 program terhadap beberapa tipe tugas-tugas kehumasan, dan aktifitas-aktifitas lain pada meja Kepala Bagian Makanan dengan sejumlah barang-barang yang harus ditangani selama satu periode waktu dan memperkirakan waktu rata-rata untuk masing-masing dan melakukan hal yang sama terhadap meja-meja yang lainnya. Pada dasarnya mereka telah menganjurkan perubahan-perubahan penting dalam kepegawaian dan alokasi anggaran. Dalam menyukseskan suatu konferensi Kepala Departemen dengan tepat mengumpulkan pertanyaan-pertanyaan seperti apakah kepegawaian dan alokasi-alokasi anggaran dapat ditetapkan secara primer pada dasar perhitungan matematis. Pada bagian akhir menentang rekomendasi yang diikuti scara umum, meskipun dengan banyak penyesuaian pada pegawai bagian pengawasan dengan orang-orang yang melakukan tugas-tugas profesional. Tak ada hal yang tidak biasa dalam contoh-contoh ini. Mereka benar-benar menjelaskan kesimpulan bahkan pada saat pengukuran aspek-aspek administrasi diperluas, kebijaksanaan dalam panggilan keputusan bagi kesadaran-kesadaran dan pertimbangan pada faktor luar bidang pengukuran.

Tentu saja pengalaman pemeriksaan meja dan pengukuran proses-proses yang berulang memberikan ajaran yang sangat pilih kasih dari pembatasan dalam pengukuran juga oleh pembuat keputusan dalam administrasi atau oleh orang yang mempertimbangakan keputusannya. Burkhead dalam buku barunya "Government Budgetting" telah menulis sejumlah kesulitan-kesulitan pada sisi produksi dari persamaan efisiensi. Dia menemukan bahwa pendefinisian kesamaan dan hasil akhir

yang poenting tidak pada banyak kasus. Ini tidak berguna, ia berkata "Untuk menyelidiki suatu unit produk akhir yang sama akan diukur "pendidikan yang lebih baik","pertahanan yang lebih baik", atau "perekrutan pegawai yang lebih ekonomis dan efisien". Dia menyimpulkan bahwa ini merupakan suatu ilusi sehingga program yang memuaskan dan berprestasi dapat diukur oleh hal-hal yang berlainan yang dilakukan oleh Pemerintah, "dan klasifikasi produk akhir" tidak dapat mengukur pelaksanaan dalam beberapa harga nilai.

Pencapaian nilai harus merupakan ukuran administrasi, karena nilai-nilai tersebut bukanlah pokok dari Ilmu Pasti nilai-nilai tidak dapat diukur dalam waktu yang berbeda. Tidak ada angka sebutan yang umum mengenai nilai, oleh orang yang dapat mengukur apakah administrator seharusnya memberikan uang yang lebih banyak bagi pendidikan atau untuk kesehatan, atau uang yang lebih untuk fungsi kesehatan seseorang dari pada orang lain, atau mengalihkan uang kependidikan yang lebih tinggi di Perguruan Tinggi. Nilai-nilai distributif yang diantara penuntun-penuntun yang bersaing di antara kelompok dalam masyarakat seharusnya menerima keuntungan ? Khususnya menciptakan masalah-masalah yang sulit. Hal ini merupakan suatu yang jelas, oleh karena itu pada sisi produksi administrator membuat pertimbangan kualitatif antara pertimbangan nilai yang bersaing. Dia juga harus membuat pertimbangan nilai pada sisi pemakaian pada persamaan efisiensi. Sebagai contoh, dalam memutuskan apakah untuk menggantikan mesinmesin kepada manusia dia harus mempertimbangkan tuntutan selanjutnya untuk perubahan yang pengaruh kuatnya

telah diperhalus. Pert imbangan-pertimbangan nilai mungkin lebih penting daripada pertimbangan efisiensi murni sebagai seorang penyesuai bagi prinsip-prinsip efisiensi, administrator tersebut memutuskan bahwa periode istirahat dua kali sehari akan mengakibatkan produksi yang lebih banyak. Tetapi dia mungkin meletakkan kesenangan dengan memilih istirahat dengan suatu asumsi bahwa para pekerja harus diperlakukan secara manusiawi. Harga diri dan nilai seorang manusia mungkin sering menjadi suatu alasan yang dapat diterima dalam pikiran administrator untuk tindakan kepegawaian tanpa didasari analisa kuantitatif.

V

Kekurangan yang paling besar dari tujuan efisiensi bukanlah berarti bahwa efisiensi tersebut merupakan suatu yang tidak bisa diukur melainkan tujuannya sendiri tidak memadai.

Uji masukan-keluaran tidaklah memadai, karena ada unsur-unsur lain dalam membuat keputusan disamping mengartikan tujuan hubungan. Hal ini mungkin dapat dijelaskan dengan beberapa contoh. Komisi perdagangan Federal membuat suatu keputusan mengenai apakah suatu kegiatan telah melanggar larangan hukum menentang suatu persaingan yang tidak sehat. ini melibatkan suatu pertimbngan mengenai fakta tertentu yang terungkap dalam suatu pelanggaran konstitusi. Tidak ada situasi masukan - keluaran disini kecuali waktu dan harga dari pemeriksaan pengukuran pengadilan; Tapi waktu dan biaya pemeriksaan pengadilan bukanlah suatu

uji dari pertimbngan yang baik dalam pengambilan keputusan. Jawatan Cadangan Federal membuat suatu keputusan untuk menaikkan rata-rata potongan. Pelaksanaannya adalah dengan menyeimbangkan kerugian-kerugian yang akan terjadi dan perolehan hanya pada sisi hasil. Pemakaian waktu dan biaya dalam membuat suatu keputusan adalah bagian kecil dari hal tersebut, jika tidak secara lengkap tidak penting, dibandingkan dengan kualitas pertimbangan dari konsekuensi masyarakat/publik. Pegawai jasa asing muda dalam kasus turas di Indonesia harus memutuskan apakah menghubungi pemerintah republik sebagai informasi atau membatasi keperluannya kepada Belanda. Dia mempunyai alasan yang baik untuk percaya bahwa atsannya lebih menyukai yang belakangan, tapi kesetiaannya terhadap pelayanan profesional yang baik mengatakan kepadanya bahwa yang pertama dapat dipercaya. Keputusanya adalah suatu hasil diantara hal-hal lain yang tidak perlu kita diskusikan dari pertimbngan nilai-nilai dan pengetahuan diantara kesetiaan yang bertentangan.

Faktor masukan-keluaran, bagaimanapun juga merupakan hal yang sangat tidak bertalian dalam banyak pembuatan keputusan. Tujuan efisiensi seperti yang didefinisikan dalam literatur manajemen dapat sedikit atau tidak mempunyai nilai sama sakali pada saat keputusan merupakan suatu aplikasi primer dari suatu standard sah pada faktafakta, keseimbangan akibat konsekuensi, atau pilihan di antara nilai-nilai kesetiaan. ,

Tujuan yang efsien lebih bernilai sebagai suatu uji dari kebijaksanaan Pemerintah pada sisi manajemen dari pada sisi pembuatan kebijaksanaan. Tetapi ada suatu kebenaran yang

besar dalam pernyataan James Landis setelah pengalaman pada tiga komisi pengaturan bahwa uji utama administrasi adalah "dalam kebijaksanaan yang dirumuskan" dan pada pernyataan Gulick dalam rangkaian kuliahnya bahwa "perwujudan dari tujuan yang diprogram merupakan langkah yang sangat penting dalam organisasi".

Pembuatan kebijaksanaan publik mungkin merupakan usaha-usaha manusia yang kompleks. Pembuat kebijaksanaan harus mempertimbangkan reaksi dari orang lain khususnya dalam hubungan luar negeri tetapi juga dalam hubungan dalam negeri. Dia harus sering memperhitungkan interaksi kompleks dari berbagai faktor kekuatan dan lembaga. Keputusannya merupakan suatu pertimbangan kondisi beban asumsi penilaian, dan reaksi manusia-manusia yang semuanya menjadi penting. Penyusunan tujuan akhir secara relatif tidak berarti bagi suatu fungsi.

Adalah mungkin suatu konsep manajemen mengenai efisiensi sekarang menjadi begitu penting sebagai suatu ukuran dari proses total pemerintahan dimana terminologi efisiensi seharusnya didefinisikan kembali. Ini mungkin termasuk keberhasilan dalam menyeimbangkan akibat-akibat atau hasil-hasil yang sama seperti suatu keberhasilan dalam mencapai perbandingan tujuan dan hasil yang memuaskan. Hal ini mungkin termasuk keahlian dalam mengikuti segala aspek dari suatu masalah dan pendefinisian alternatif pemecahan yang mungkin dengan kata lain hal itu bisa diterima sebagai suatu kinerja yang efektif semata. Bagi suatu agen dengan sendirinya berarti menyelesaikan suatu pekerjaan dengan baik.

Konsep yang lebih luas ini seperti hubungan masukan - keluaran akan menggambarkan satu uji yang baik dari administrasi. Tetapi konsep yang lebih luas tidak akan menyediakan suatu uji yang memadai dan komplit bagi administrasi dalam bidang-bidang dimana hal ini merupakan penerimaan pertanggungjawaban yang bijaksana. Pekerjaan apa yang harus dikerjakan ? Apakah halini jelas bagi Jawatan Cadangan Federal ? Bagi Jawatan Sipil Ruang Angkasa ? Secara umum ya. Secara khusus tidak. Berapa banyak pekerjaan yang harus dilakukan, yaitu tingkatan pencapaian mana yang harus dicapai ? Apakah hal ini jelas bagi komisi perdagangan Federal ? Apa yang harus dikorbankan dalam melakukan pekerjaan tersebut ? Lembu jantan siapa yang harus dipotong dan berapa banyak darah yang mengucur ? Keuntungan siapa yang dicari dan dengan pesanan apa ? Kapan kesetiaan dalam suatu konflik, yang mana yang harus diberi prioritas ?

Pertanyaan ini menegaskan ketidakcukupan dasar dari tujuan efisiensi didefinisikan bagaimanapun juga, apakah sebagai hubungan tujuan akhir atau sebagai keefektifan dalam memproduksi hasil-hasil semata, ini tidak memberikan sang administrator suatu tuntunan untuk memilih di antara nilai-nilai tersebut. Administrator bukanlah seorang yang bergerak dinamis dengan tuntunan untuk bertindak. Undangundang lain yang mengeksploitasi perintah-perintah/instruksi-instruksi atau petunjuk-petunjuk memberikan hal yang umum yang samar, mungkin juga tuntunan yang bertentangan, baik dalam tujuan maupun akibat atau hasil akhirnya. Mereka mungkin juga meninggalkannya tanpa tuntunan sama sekali. Dia mungkin harus menemukan jalannya menuju tindakan dalam

lingkungan umum programnya. Atau Ia akan menemukan bahwa tujuan program-program tersebut harus diseimbangkan dengan tujuan masyarakat.

Bidang penelitian mengenai pengawasan nilai-nilai ini mungkin diilhami oleh beberapa contoh. Seorang komandan militer mungkin mempunyai tujuan militer yang jelas untuk memenangkan suatu pertempuran, tetapi untuk memenangkannya tanpa melibatkan pengorbanan besar kehidupan manusia. Mungkin banyak manusia yang tersedia tetapi sang komandan masih mempertimbangkan pengorbanan yang terlalu besar. Mengapa harus dia ? Karena masyarakat yang diwakilinya dirasuki oleh tujuan nilai dari setiap sisi kehidupan. Saya teringat kembali suatu konferensi mengenai layanan atau jasa publik (masyarakat) dimana saya berpendapat bahwa kita memperlakukan usaha-usaha pelaksanaan kita hanya dengan "kesanggupan program-program kita". Sejumlah birokrat protes, "persetan,.... ! Kami tertarik dalam kesanggupan sistem hukum". Saya tertarik mengerjakan suatu pekerjaan, seperti yang didefinisikan dalam tujuan program, dia tertarik dalam efek-efek pelaksanaan pekerjaan kita pada nilai-nilai masyarakat yang bertahan. Saya dengan cepat mengakui bahwa pendapatnya merupakan pandangan yang lebih jelas dan luas. Tidak ada administrator yang mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menghemat programnya, tetapi mengurangi atau merusak nilai-nilai dimana keberhasilan semua fungsi masyarakat bergantung.

Kita telah menyelidiki posisi ini : efisiensi hanya dapat diukur dalam masa-masa pencapaian semua tujuan masyarakat dimana sang administrator diharuskan oleh atasannya dan moral-moral

kehidupan untuk mempertimbangkannya, uji efisien masih tidak memberikan tuntunan untuk mengukur tujuan-tujuan ini. Hal ini mempunyai implikasi-implikasi atau maksud latihan untuk pelayanan masyarakat. Ini berarti bahwa administrator masyarakat harus lebih mengetahui teknik-teknik yang penting bagi efisiensi. Sangatlah jelas bahwa dia juga harus mengetahui definisi tujuan-tujuan yang digambarkan sebelumnya demi fungsinya dalam hukum dan peraturan. Hal ini bagaimanapun juga suatu fungsi latihan pelayanan. Di luar hal ini dia seharusnya mengetahui tujuan-tujuan masyarakat dimana teknik-teknik efisiensi dilangsungkan. Dia seharusnya mempunyai apresiasi dan perasaan yang dalam terhadap tradisi-tradisi budaya dari masyarakatnya. Hal ini mungkin berlaku dalam bagian dari rangkaian di dalam Ilmu Politik yang mengungkapkan filosofi masyarakat mengenai kebudayaan Barat. Tetapi ini kelihatannya lebih memerlukan penelitian-penelitian kesusasteraan yang bermacam-macam. Ini cocok dengan Profesor Finer dalam suatu buku mengenai pelatihan perawat dalam administrasi untuk memasukkan suatu daftar nasehat tambahan bagi bacaan kemanusiaan.

VI

Suatu ilmu yang hanya mengukur tindakan-tindakan dan herhenti pada proses vital mer.genai pembuatan keputusan tidak akan menjadi suatu Ilmu Administrasi melainkan hanya sebagai bagian dari administrasi. Pembuatan keputusan dalam administrasi telah dianalisa dengan baik oleh Herbert Simon, pemimpin para pengacara dalam penelitian ilmiah administrasi dalam suatu

generasi baru. Simon menyimpulkan bahwa ada pertimbanaan-pertimbangan nilai dan pertimbangan yang berdasarkan fakta dalam keputusankeputusan. Yang terdahulu adalah pernyataan mengenai pilihan etika, yang berikutnya merupakan pernyataan mengenai dunia yang tampak atau kelihatan dan dimana cara ini berjalan. Hanya yang berikutnya sebagai suatu bidang Ilmu Administrasi. Efisiensi, kata Simon, adalah kriteria dalam bidang ini. Sekarang ini didefinisikan sebagai kriteria dimana administrator memakainya untuk masalahmasalah yang nyata.

Simon bagaimanapun percaya, bahwa pemisahan antara unsur-unsur etika dan kenyataan dalam pertimbangan biasanya dapat dipengaruhi hanya dalam waktu yang singkat. Ini kelihatannya akan menghalangi usaha untuk membuat administrasi sebagai suatu ilmu, tapi Simon tidak putus asa. Dia membedakan antara tujuan pokok dengan tujuan perantara, tujuan pokok (akhir) berarti berhubungan dengan pendahulunya dan oleh karena itu pertanyaannya berdasarkan fakta untuk menggunakan Ilmu Pengetahuan dalam keperluan administrasi sehingga tujuan perantara ditetapkan dan diberikan pertimbangan relatif.

Ini mungkin menjadi suatu bagian proses analisis yang diinginkan, tapi apakah ini selalu mungkin ? Siapa yang akan percaya bahwa proses penetapan perrtimbanganpertimbangan relatif bagi tujuan perantara dapat menjadi suatu Ilmu Pasti ? Suatu halangan akan menjadi suatu kesulitan dalam memisahkan tujuan pokok dan perantara, karena apa yang diperantara oleh seseorang merupakan pokok bagi orang lain. Selain itu, bagian-bagian tujuan perantara tidak dapat ditetapkan sampai ada suatu pernyataan mengenai

tujuan akhir suatu tindakan. Ini kelihatannya menunjukkan bahwa Donald Kingsley benar : "Suatu Ilmu" berarti suatu pengalaman yang mungkin terjadi hanya di dalam lingkup lingkungan sosial dimana unsurunsur politik efektif menerima suatu ideologi umum dan suatu skala nilai yang umum.

Simon melompat dari suatu definisi efisiensi dalam arti tradisionalnya dari suatu hubungan masukan produksi ke suatu hal dimana ini merupakan suatu ukuran dari semua hubungan yang berdasarkan fakta. Tetapi kemudian dia mengurangi uji efisiensi dan tujuan dari suatu Ilmu Pasti dari administrasi menjadi lebih sedikit daripada pelaksanaan uji administratif yang penuh. Administrator harus membuat pertimbangan nilai ; mengenai hal-hal ini kriteria efisiensi haruslah netral. Administrator harus membuat pertimbangan dimana anggapan nilai tidak dapat didefinisikan secara tepat dalam beberapa kasus kriteria efisiensi tak dapat melaksanakannya atau mengerjakannya dengan tidak sempurna. Seperti Gulick, Simon telah berusaha menghilangkan uji-uji nilai yang lain disamping efisiensi, tetapi dalam batasan-batasan realistisnya mengenai ukuran efisiensi terhadap hal-hal yang berdasarkan kenyataan dia dengan serius membatasi bidang dimana kita dapat mengantisipasi suatu pendekatan menuju Ilmum Pasti. Hal utama yang dapat dikatakan adalah bahwa ada unsur-unasur dalam administrasi publik atau masyarakat yang dapat diukur dan untuk alasan ini kita dapat mengharapkan, seperti yang diharap Gulick, untuk melangkah lebih jauh dalam mengembangkan ilmu dalam bidang ini dari pada dalam Ilmu-ilmu Sosial pada umumnya. Dalam kenyataannya, pelajar dan pelaksana administrasi mencatat

kemajuan dalam Ilmu Kepemimpinnan dan di dalam penelitian Sosiologi Administrasi, dapat dengan yakin membuktikan bahwa hal ini telah menjadi kenyataan dalam ukuran yang penting.

VII

Efisiensi tidak diragukan lagi merupakan salah satu aksioma dalam administrasi yang baik. Begitu banyak suatu proporsi dari aset fisik dan manusia dari masyarakat yang dikeluarkan dalam administrasi masyarakat sehingga efisiensi terjadi dalam pekerjaan. Aset ini merupakan suatu pengujian bagi Pemerintah yang bukan satu-satunya melainkan keperluan total dari usaha-usaha negara. Adalah lebih penting di masa sekarang daripada saat Gerakan E Ganda dimulai. Sehingga uang masyarakat dan usaha manusia dikerjakan dalam layanan masyarakat dapat menghasilkan secara produktif. Adalah penting bahwa suatu organisasi dan proses-proses Pemerintah berlanjut untuk menjadi terbiasa dengan realisasi efisiensi dan bahwa pelayanan masyarakat dilatih untuk menjadi efisien.

Efisiensi tidak akan pernah menjadi satu-satunya uji administrasi. Efisiensi adalah suatu uji dari suatu hubungan tujuan akhir atau dari suatu kemampuan untuk mencapai tujuan akhir, tetapi bukan merupakan suatu uji untuk mengukur konsekuensi atau memilih tujuan akhir. Ini dapat menjadi suatu uji bagi administrrasi menuju perluasan sehingga administrasi sendiri merupakan kepentingan instrumental semata. Sebaliknya, bagi perluasan bahwa administrasi menjadi penyeimbangan konsekuensi dan

pemil.ih antara tujuan-tujuan akhir, kemudian keruntuhan kriteria efisiensi.

Penelitian administrasi masyarakat pada awalnya dibuat berdasarkan pendapat yang dibuat pertama kali oleh Woodrow Wilson dalam makalah yang meresmikan penelitian tersebut, bahwa administrasi publik hanya merupakan suatu alat. Wilson dan sejawatnya Profesor Frank J. Goodnow, memberikan para pelajar administrasi dengan asumsi bahwa penetapan kebijaksanaan yang berisi dan memenuhi syarat dapat dibuat oleh pegawai politik dan administrasi tersebut hanya akan menjadi rencana-rencana pelaksanaan kebijaksanaan. Pada jalur pembawa pelaksanaan kebijaksanaan akan melayani tetapi tidak mengubahnya.

Pembagian dua bagian yang murni ini menggambarkan realita dalam administrasi pada abad ke dua puluh. Defi nisi bagian akhir dan tujuannya tidak lengkap dalam struktur politik ; tujuan akhir Pemerintah meskipun mungkin didefinisikan secara umum dalam tujuan-tujuan politik, namun diperinci dalam keputusan-keputusan administratif. Juga seleksi dari tujuan pelaksanaan yang melibatkan pwertimbangan kebijaksanaan dimana pertimbangan nilai dilakukan sepenuhnya. Dan melalui penganggaran, rekomendasi Legislatif, dan nasehat untuk Kepala Eksekutif dan Pembuat Undang-undang, administrasi mempengaruhi penetapan nilai-nilai dasar dalam cabang politik pemerintahan.

Penelitian administrasi masyarakat harus sesuai dengan proses total administrasi. Ini akan menjadi tidak lengkap jika dibuat pada konsep yang hanya sesuai dengan hubungan masukan-keluaran. Bagian faktual dari etika yang kompleks, unsur-unsur

kuantitatif dalam suatu fungsi kualitatif-kuantitatif, aspek-aspek netral dari campuran bertujuan netral.

Nilai-nilai dasar yang dicari terdapat dalam masyarakat ; mereka adalah nilai-nilai kebudayaan. Beberapa diantaranya menuntun bisnis sebaik Pemerintah dan oleh sebab itu kesempatan-kesempatan sekarang bagi penelitian "suatu kebesaran" dari administrasi masyarakat dan administrasi bisnis. Harga diri manusia adalah yang lainnya. Tujuan tersebut diterima dalam manajemen perorangan dalam bisnis - sesungguhnya kepemimpinan sering diambil dalam administrasi. Dalam bagian selanjutnya tujuan-tujuan bisnis dan Administrasi Publik adalah sama dan fakta-fakta pengalaman yang mendasar dalam dua bagian yaitu, seperti yang dikatakan Gulick "sama dan saling melengkapi". Ini adalah bidang yang disebut oleh Dwight Waldo sebagai analisa struktural fungsional yang menegaskan persamaan dalam segala bidang administrasi.

Perbedaan antara keduanya bagi saya menjadikannya lebih "dangkal". Juga konsep-konsep efisiensi dan harga diri manusia mungkin dipengaruhi dalam aplikasi iklim kebudayaan yang berbeda dalam bisnis dan pemerintahan. Lebih penting lagi, ada konsep-konsep nilai lain yang merupakan ciri-ciri aneh filosofi masyarakat. Konsep-konsep nilai ini mungkin merupakan kepentingan nyata dalam hubungan-hubungan ekonomi, tetapi pengaruh kuat mereka dalam pemerintahan berbeda-beda. Tiga diantaranya merupakan konsep keunggulan hukum, ketertarikan masyarakat dan demokrasi. Unsur-unsur ini dalam filosofi masyarakat merupakan topik-topik dari bab-bab keberhasilan.[]

PERATURAN HUKUM VS KEBIJAKSANAAN MANUSIA

I

Ucapan Harrington yang terkenal, "pemerintahan hukum", ringkasan tujuan politik yang paling gigih dari masyarakat barat. Aristotle dihadapi pertanyaan apakah suatu pemerintahan hukum atau manusia akan lebih unggul dan menarik suatu kesimpulan yang dapat diterima oleh Cicero, pemikir-pemikir abad pertengahan, Coke Harrington, dan nenek moyang bangsa Amerika, bahwa "barang siapa yang akan menempatkan kekuatan tertinggi dalam pikirannya, akan menempatkan hal itu dalam Tuhan dan Hukum". John dan Salisbiry melihat hal ini sebagai suatu isu antara paksaan dan hukum, yang dalam hari-hari kita secara nyata sering hadir dalam hubungan antara ras-ras dan negara, dan dari buruh ke pekerja, dan dari orang-orang ke pemmerintah.

Harrington meringkaskan tujuan lama tsb dalam kata-kata yang menjadi keyakinan untuk menuntun bangsa Amerika dalam pembuatan konstitusi mereka, sampai akhirnya, sebagai konstitusi Massachusetts pada tahun 1970 dikatakan bahwa kita mungkin mempunyai "suatu pemerintahan hukum dan bukan manusia".

Dalam pengembangan pembangunan kita di bagian Eropa, dalam bagian yang asli- lima tipe utama pembubuhan ditambahkan ke tujuan dasar. Yang pertama berada dalam tipe pembangunan/ pengembangan hukum positif, yang terbagi tiga. Yang pertama dari hal ini merupakan keputusan para hakim, yang menurut Chief Justige Fortescue dan yang lainnya ditemukan oleh mereka di luar kewajaran dan kebiasaan alami, yang kedua adalah hukum yang dibuat oleh para pembuat UU dan diinterpretasikan dalam kasus-kasus khusus dalam pengadilan. Dan yang ketiga adalah hukum yang dibuat oleh orang-orang yang berkuasa, diwujudkan dalam konstitusi dan diinterpretasikan lagi oleh pengadilan. Apapun sumbernya ketiga-tiganya, setelah Marshall, kembali ke pengadilan sebagai penerjemah atau interpreter dan pelapor-pelapor hukum .

Pembubuhan kedua adalah ide oleh peraturan hukum dapat dipertahankan oleh pembagian-pembagian kekuasaan. Ide ini mempunyai keasliannya dalam perjuangan-perjuangan dunia tetapi telah memberikan ekspresi perwujudan dalam konstitusi Massachussetts pada tahun 1780. Bahasa Inggris yang dipakai oleh Bracton dalam naskahnya, mencari untuk menempatkan perempuan dalam kerajaan bangsa Amerika, setelah sejumlah pengalaman dengan supremasi legislatif di bawah konstitusi negara yang pertama, mencari suatu badan kerja dimana perempuan-

perempuan dapat ditempatkan disegala bidang pemerintahan. Ini merupakan fungsi pemisahan kekuasaan dan mengiringi prinsip pemeriksaan dan keseimbangan.

Pembubuhan ketiga adalah sama aturannya dengan ide dari supremasi hukum, dan beberapa akan menganggap hal ini sebagai suatu ide yang penting. Ini adalah ide bahwa ada suatu hukum di antara manusia - hukum yang lebih tinggi yang membatasi semua pemerintahan, atau hukum dari kreasiNya-alam" Hukum Nyata", kata Cicero "Adalah alasan yang sesuai dengan alam, tersebar diantara semua manusia , tetap, abadi ...". Dalam sejarah Anglo Amerika ide mengenai hukum yang lebih tinggi telah diperjuangkan dengan ide mengenai keunggulan hukum positif. Di awal abad ke 17, sebelum ide penyerahan kedaulatan dikenal secara umum, Coke mempertahankan supremasi hukum buatan hakim dari tuntutan-tuntutan raja dan parlemen dengan mengadakan atau menciptakan ide bahwa hukum umum merupakan pelindung dari "hak dan alasan umum". Dan saat dekat dengan akhir abad yang sama supremasi parlemen yang sah berdiri, Locke menegaskan bahwa parlemen itu sendiri dibatasi oleh hukum alam.

Di Amerika ide mengenai penyerahan kedaulatan dari para pembuat UU dibatasi oleh hukum yang lebih tinqgi yang menemukan ekspresi dalam tuntutan-tuntutan hak alam, kemudian diwujudkan dalam konstitusi tertulis, yang dapat membatasi para pembuat UU sebaik para eksekutif. Pengembangan ini kemudian menghadirkan bidang lain dari pertentangan/konflik antara hukum alam dan hukum,positif. Dua prinsip dasar dari Declaration of Independent berdiri di atas pertentangn yang nyata. Yang satu bahwa hak-

hak manusia yang tidak dapat dicabut dibatasi pemerintah, yang lainnya bahwa pemerintah memperoleh "Kekuasaan-kekuasaan hanya dari persetujuan pemerintah". Yang mana prinsip yang lebih tinggi . Hukum tertinggi atau penyerahan kedaulatan yang populer ? Mengapa orang-orang dibatasi oleh suatu hukum yang lebih tinggi . Pembubuhan keempat adalah ide mengenai peninjauan kembali keputusan pengadilan. Seperti yang diterangkan oleh Marshall, ini merupakan suatu dukungan bagi penyerahan kedaulatan yang populer, karena konstitusi yang diselengggarakan oleh pengadilan dihilangkan dari orang-orang. Tetapi Marshall dalam Fletcher. V. Peck pada tahun 1810, juga menyarankan bahwa mungkin ada batasan-batasan konstitusional ekstra di dalam "Prinsip-prinsip umum yang umum terhadap lembagalembaga kita yang bebas ", dan konstitusi itu sendiri vukup flexible untuk memberikan para hakim kesempatan untuk menlis kedalamnya pandangan mereka mengenai "hak dan alasan umum". Jadi, ini menunjukan bahwa kemungkinankemungkinan baik pemisahan kekuasaan maupun penyerahan kedaulatan populer merupakan prinsip keunggulan/ supremasi, tetapi berbeda dengan supremasi Pengadilan. Hal ini mungkin dipertahankan seperti yang dilakukan oleh Coke dalam perdebatannya dengan James I pada dasar tuntutan semuanya dengan suatu tipe khusus dari kebijaksanaan yang hanya diketahui orang-orang tertentu yang diperoleh dari penelitian hukum lengkap untuk menetapkannya, atau seperti yang dilakukan oleh Marshall dalam Marbury V. Madison dalam bidang-bidang Yurisdiksi, tetapi dalam kasus hukum lain hal ini merupakan apa yang dikatakan oleh pengadilanpengadilan.

Dapat dilihat bahwa konsep peraturan hukum mempunyai beberapa arti. Ini berarti bahwa manusia seharusnya memerintah melalui hukum (tujuan hukum positif), bahwa manusia dibatasi oleh hukum (tujuan hukum yang lebih tinggi) bahwa tak ada seorang manusiapun atau kelompok sendiri yang seharusnya menetapkan dan menggunakan hukum (konsep pemisahan kekuasan-kekuasaan) dan bahwa hukum adalah apa yang dikatakan oleh para hakim (konsep supremasi keadilan). Konsep-konsep ini tidak semuanya sesuai. Dan melebihi perselisihan-perselisihan ini, timbul konflik moderen diantara para tradisionalis dan para realis, yang pertama menemukan nilai hukum dalam peraturan-peraturannya, standard- standardnya, dan konsepkonsep dan kepastian yang mereka tawarkan, yang selanjutnya menganggap hukum sebagai proses oleh jawabanjawaban yang benar yang ditemukan bagi isu-isu yang dituntut secara hukum. " Peraturan hukum", dalam jumlahnya, tidak dapat didefiniskan satu demi satu dan tepat, dan diskusi mengenai ini secara konsekuen harus mempengaruhi beberapa gagasan bagi perbedaan atau perbandingan dengan pertimbangan bebas atau kebijaksanaan manusia.

Semuanya ini mempunyai relevansi terhadap administrasi, tetapi saya segera tertarik dalam lima tipe pembubuhan yang mempengaruhi administrasi secara langsung. Tiga hal disini adalar. penting. Yang pertama adalah pembangunan yurisdiksi pengadilan-pengadilan di Inggris yang melebihi administrasi. Dengan penulisan-penulisan yang besar ini dimana pengadilan-pengadilan dapat menentang para pegawai, dan dengan pokok persoalan para pegawai terhadap kecenderungan masyarakat dan

kriminal, pengadilan dapat memaksakan segala tipe hukum positif ke para pegawai dalam cabang eksekutif. Jadi kita mempunyai pertimbangan keadilan, yang di laksanakan dalam pengadilan-pengadilan biasa, melebihi administrasi. Kedua, saat kekuasaan legislatif didirikan dalam parlemen, Locke mengatakan bahwa satu pembatasan dalam perlemen adalah bahwa pembatasan ini tidak dapat mendelegasikan kekuasaankekuasaan legislatifnya. Ide ini, diterima dalam teori politik di negara ini, berarti bahwa administrasi tidak dapat membuat tetapi hanya dapat membawa hukum. Ketiga, sebagai perundang-undangan modern mulai membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan dana bagi para pegawai administratif dimana pengadilan-pengadilan menuntut suatu hak peninjauan kembali terhadap keputusan-keputusan administratif. Bagi ide lama yang menyatakan bahwa hanya pengadilan-pengadilan yang seharusnya menggunakan hukum dalam kasus-kasus khusus, sekarang ada ide yang telah disubtitusikan yang menyatakan bahwa administrasi dapat menggunakan subjek hukum untuk diperiksa oleh pengadilanpengadilan.

Hasil dari semua ini adalah untuk membatasi fungsi administratif dan memegang administrasi dibawah tujuan peraturan hukum. Hasilnya juga, jika tidak membuat administrasi menjadi suatu fungsi netral administrasi yang netral, setidaknya untuk menjaganya jangan sampai terganggu, atau suatu daya cipta secara sosial dan satu. Hal ini mendapatkan petunjuk-petunjuknya dari hukum, hal ini dipegang dalam pemeriksaan hukum, hal ini dari semua fungsi yang sedikitnya mempunyai pengaruti dalam segala hal, dan jika ini hanyalah kebutuhan manusia efisien belaka maka tidak mempunyai perhatian yang lebih serius mengenai hal ini.

II

Ada tiga pembangunan moderen dalam pemerintahan yang telah memenuhi syarat dalam pengaruh administrasi dari unsur-unsur pembubuhan pada ide mengenai peraturan hukum.

Yang pertama adalah fakta yang nyata dan sah dari delegasi kekuasaan "legislatif". Dalam satu waktu saat kongres tidak mampu membuat UU secara rinci pada banyak masalah sebelumnya, di pengadilan Mahkamah Agung mengatakan bahwa "konstitusi... tidak menuntut ketidakmungkinan atau hal-hal yang tidak dapat dilaksanakan". Seperti yang dikatakan oleh Corwin,"kongres dibolehkan untuk mendelegasikan kekuasaannya kapan saja diperlukan dan pantas untuk melakukannya dalam rangka melatih mereka dengan efektif". Kepentingan ini telah dikenalkan juga di negara-negara bagian.

Pada kenyataanya, pada tahun 1908, Pengadilan Banding New York menandai pembangunan moderen saat hal ini dianjurkan bahwa UU dapat dibatalkan jika UU tersebut menetukan peraturan lain bagi komisi administratif yang menyesuaikan angkaangka penerimaan standard umum dari hal-hal yang tidak beralasan. Sekarang kekuasaan pembuat kebijaksanaan dari legislatif UU secara umum didelegasikan secara bertingkat kepada agen-agen administrasi yang sangat besar telah dinyatakan dalam sejumlah keputusan-keputusan besar, seperti dalam kasus Rock Royal, Yakus, dan Lichter. Perundang-undangan meresmikan dar. membatasi programprogram, tetapi dia tidak mendefinisikannya

secara penuh. Ini adalah fungsi administrasi. Dalam melaksanakan fungsi ini, administrasi menjadi sumber hukum positif yang baru. Jadi sub bagian kekuasaan pembuatan hukum dikonsentrasikan dalam setiap agen-agen administrasi dan dilaksanakan dan menjadi besar, melebihi pencapaian prinsip pemisahan kekuasaan.

Yang kedua adalah gabungan fungsi-fungsi dalam agen administratif. Sekarang mereka melaksanakannya, sepanjang bersamaan dengan fungsi-fungsi eksekutif, kekuasaan kekuasaan keadilan dan legislatif - "dilunakkan hanya oleh kepura-puraan" seperti yang dikatakan oleh Justice Holmes mengenai kekuasaan legislatif. Mereka melalui pembuatan hukum dan fungsi-fungsi hukum serta interpretasi, sumber hukum keempat dari hukum positif. Praktek umum para pembuat UU sekarang adalah untuk memandang ke bawah seperti yang ditulis James Londis secara tepat berjudul " Triadic Contours" mengenai pemisahan kekuasaan dan pendelegasiannya ke agen yang sama dimana semua kekuasaan dihubungkan dengan pelaksanaan suatu fungsi.

Ketiga, pengadilan-pengadilan memiliki kerugian pengawasan luas yang sangat penting melebihi administrasi. Hal ini saya kira muncul s?cara luas dikarenakan tiga alasan. Untuk satu hal, administrasi telah menjadi suatu tingkat yang luas yang menangani begitu banyak fakta-fakta yang penting untuk menetapkan organisasi dan tata cara dalam mengatur sejumlah besar hal-hal yan diperdebatkan dan tidak diperdebatkan dalam rumah tangganya sendiri.

Salah satu contohnya adalah Internal Revenue Service dimana suatu sistem permohonan di antara agen menghilangkan

dan membereskan isu-isu yang sering dipardebatkan, sehingga sedikit gerakan bagi hukum. Banyak diantaranya yang dibereskan dengan kompromi-kompromi dan yang paling banyak dibereskan oleh suatuy prosedur dimana lebih sederhana dan memakan maktu yang lebih sedikit dari pada prosedur hukum yang formal. Bagi administrasi yang mempunyai berjuta-juta orang - apakah ini akan menjadi hasil yang internal, keamanan sosial, atau seleksi palayanan - tantangannya adalah bagi organisasi di bawah bisnis-bisnis utama disaring dalam taraf-taraf permulaan dari suatu hirarkhi prosedural.

Sebagai tambahan, pengadilan telah menemukan bahwa hal ini mungkin untuk memegang fungsi baru administrasi. Pengadilan dengan definisi mereka sendiri telah memberondong diri mereka sendiri dengan sejumlah dasar dari hal-hal seperti kebenaran yang tumbuh dari dasar jaminan atau izin. Pembuatan jaminan adalah legislatif, yang mengizinkannya adalah administratif, kata hukum dan oleh karena itu hal-hal ini dan fungsi lain didefinisikan dengan sama adalah tidak tepat bagi tindakan keadilan di negara-negara dan kebanyakan yurisdiksi negara-negara bagian. Pengadilan tersebut dapat menjabarkan apa yang telah dilakukan oleh hukum lainnya atau mengirimnya kembali keputusan yang lain, tetapi mereka tidak dapat menentukan tindakan yang harus diambil dengan sendirinya. Mereka hanya dapat berbuat dikarenakan batas-batas legal, tetapi untuk alasan praktis mereka tidak dapat membenarkan kelemahan, memaksa perencanaan konstruktif, juga meskipun prosedur tindakan administratif menguasainya - secara efektif melindungi penundaan-penundaan yang akan melukai partai-partai swasta

atau keinginan masyarakat. Mereka tidak dapat mempengaruhi keputusan utama yang pasti dari departemen atau Dewan Pengurus Cadangan Federal atau memaksa Presiden untuk membuat atau tidak membuat persetujuan perdagangan.

Akhirnya, bentuk-bentuk baru dari kebijaksanaan yang hanya difahami oleh orang-orang tertentu telah dibutuhkan bagi pertimbangan yang dilaporkan mengenai isu-isu waktu itu. Tiga setengah abad yang lalu dalam perjuangan besar di antara pengadilan-pengadilan Raja James I menuntut kualitas "alasan alamiah" dan Coke menjawab bahwa hukum adalah "suatu alasan sempurna yang dibuat, didapat dengan penelitian panjang, observasi dan pengalaman". Hal ini merupakan suatu perjuangan antara perasaan umum dan perasaan ahli, dan penegasan Coke tentang orang-orang terpelajar dengan perasaan ahli melalui kursus sejarah memenangkan suatu ukuran penting pertahanan. Isu pada abad ke 20 telah berbeda. Dengarkan Hukum Frank Furter dalam kasus pembagian minyak secara rata dimana pengadilan tertinggi menolak membataikan pesanan Komisi Jalan Raya Texas : Tuntutan Furter tersebut dilibatkan dalam suatu konflik keahlian ; "akomodasi dari mempertentangkan ketetapan/minat swasta "dikelilingi oleh kebingungan, baik secara ekonomis maupun lingkungan, proses keadilan dapat diadaptasi hanya terhadap isu-isu yang secara pasti dibatasi dan bertahan saat dipertimbangkan oleh kriteriakriteria teknik diantara wewenang khusus para pengacarapengacara. Agen administrasi "rupanya ... memiliki suatu wawasan dan bakat/ ketangkasan. Ini merupakan suatu perjuangan antara dongkrak dari semua kebijaksanaan dan keahlian-keahlian fungsional

dan dalam perjuangan ini keahlian-keahlian fungsional menang. "Hukum nyata" mungkin, seperti kata Cicero "alasan tepat", tetapi sekarang halini sering merupakan alasan tepat keahlian-keahlian administratif dalam mencari suatu peraturan terhadap situasi yang baru dan berubah.

Akibat dari perkembangan modern adalah untuk memperluas administrasi dalam pEmerintahan. Para pembuat UU mendelegasikan, semua tipe kekuasaan yang ditempatkan dalam agen yang sama. Pengunduran diri pengadilan sebagai akibat dari isu lama dari peraturan hukum yang dilaksanakan oleh manusia hadir kembali. Dimanapun hal ini diperdebatkan di masa lalu secara primer dengan menghargai raja-raja, parlemen-parlemen orang-orang ini sekarang mungkin difokuskan pada banyak bagian dan menerima yang bermacam-macam mengenai pertanggungjawaban terhadap program perkembangan dan formasi kebijaksanaan. Kita boleh dengan tepat memeriksa peranan hukum dan peranan pelaksanaan bagi administrasi. Pertama mari kita lihat satu sisi dari satu koin, kemudian sisi selanjutnya.

III

Akan menjadi suatu kesalahan untuk menyimpulkan bahwa modifikasi doktrin yang tidak dapat didelegasikan pemisahan kekuasaan-kekuasaan, dan peninjauan keadilan telah merusak pengaruh tujuan besar peraturan hukum dalam arti admnistrasi. Tujuan tersebut tidak perlu dibingungkan degan semua pembubuhan yang seperti kita lihat tidak semuanya

sesuai. Tujuan dasar,telah bekerja dengan sendirinya ke dalam praktek pemerintahan dalam cara-cara baru melalui perluasan-perluasan metode-metode lama.

Dalam menggambarkan perkembangan ini saya seharusnya mencatat dari permulaan bahwa administrasi secara nyata telah memberi suatu alat bagi ekspansi hukum dalam masyarakat kita. Seperti hukum baru yang diperlakukan untuk mengatur tanah-tanah masyarakat, untuk pertukaran barang, untuk penerbangan sipil,atau untuk pengaturan kelangkaan sumber-sumber waktu perang. Kongres telah melimpahkan pembuatan hukum kekuasaan pada agen-agen administratif. Dan sebagai hukum baru diperlukan untuk praktek-praktek hukum dan praktek-praktek pekerja, Kongres telah menetapkan standard-standard penuntun dan memilih administrasi sebagai alat untuk merinci standard ini dalam administrasi kasus demi kasus. Jadi Kongres memberikan maksud praktis bagi perkembangan hukum, juga melalui teknik-teknik legislatif dan pembuatan peraturan atau teknik yudikatif dari keputusan kasus demi kasus.

Tak ada ketidakmunculan peraturan hukum dalam masyarakat karena keadilan dalam masyarakat yurisdiksi dikembangkan sebagai suatu persamaan dengan pengadilan pengadilan umum, atau karena pembuat UU muncul sebagai sutu pelengkap bagi keduanya. Tak ada kehilangan yang penting dari peraturan itu karena empat unsur ditambahkan ketika tiga serangkai pendahulu yurisdiksi dan pembuatan hukum. Selalu ada ketakutan terhadap pembaharu, tetapi dimana ada tujuan yang kuat maka yang baru itu akan diserap seperti yang lama.

Suatu penyerapan adalah aplikasi dari proses yang seharusnya. Suatu kandungan dasar dari proses substanstif yang seharusnya adalah menghindari dari tindakan sewenang wenang dan diskriminasi. Bagi para administrator yang harus setuju dengan banyak individu, ada suatu dorongan untuk tabah setia terhadap standard ini. Ini adalah inti dari integritas program yang dikelola olehnya dan dari perilaku pegawainya sendiri. Dalam ukuran organisasi akan ada pemeriksaan antara organisasi yang menjalankan standard dengan patuh. Diantaranya ada suatu kebutuhan bagi banyak anak orang untuk menyetujui pendapat, pengaruh para pengacara dan profesional-profesioanl lain dalam organisasi, keinginan dari setiap pegawai untuk dihargai oleh rekan sekerjanya sebagai seseorang dengan integritas pegawai, dan peraturan-peraturan praktek yang memerintah aplikasi kebijaksanaan ke kasus-kasus khusus.

Proses keputusan adminstrasi dikelilingi dalam proses prosedural yang seharusnya. Ini hanya dalam bagian suatu hasil dari peraturan-peraturan mengenai praktek yang baik yang dikembangkan untuk pembuatan peraturan dan keputusan hakim yang sekarang diwujudkan dari prosedur tindakan administratif dan tindakan-tindakan sama dalam banyak negara bagian. Proses prosedural yang seharusnya melibatkan banyak hal. Ini termasuk semua persetujuan untuk memperoleh informasi pada pengaruh masa depan dari keputusan dan bagi penelitian terhadp pengetahuaan umum secara internal dan bermacam-macam tipe dari para ahli dalam suatu agen.

Suatu kesalahfahaman yang paling umum mengenai administrasi adalah bahwa keputusan-keputusan oleh orangorang secara individu. Hal ini jarang terjadi, hanya menyimpan kasus-kasus yang telah diputuskan sekarang oleh para peneliti. Keputusan dalam organisasi besar adalah suatu gabungan dari kebijaksanaan dari banyak sumber. Tidak ada opini yang datang dalam perhatian saya menunjukkan pengabaian yang besar sekali dari kenyataan ini. Hukum Robert dalam masa perang mengenai kasus dimana dia mengatakan suatu yang "sederhana" bahwa UU menciptakan pemerintahan perorangan dengan suatu tirani kesayangan sebagai pengganti pemerintahan oleh hukum dan bahwa keefektifan-keefektifan, keleluasan, dan lain-lain, dari perintah pinjaman adalah masalah "ditanam dalam dada para administrator dan dimana saja". Keadilan yang nyata kelihatannya tidak untuk menyadari bahwa ada suatu proses yang rumit dalam agen untuk mempertimbangkan masalahmasalah ini, dimana kebijaksanaan orang-orang di dalam dan di luar administrasi diketuk, dan bahwa pemimpin agen itu tidak bolah hanya berpartisipasi di dalam keputusan. Maupun dia kelihatannya menyadari bahwa dimana keputusankeputusan kebijaksanaan yang besar mempengaruhi banyak orang dibuat. Kenyataan dari proses yang seharusnya akan dijaga dengan paling efektif oleh proses keputusan institusi.

Pembualan peraturan adalah maksud lain dari tujuan peraturan hukum menyerap administrasi. Dalam suatu laporan khusus mengenai Komite Manajemen Administratif Presiden (1937) James Hart mendiskusikan pembuatan peraturan sebagai suatu "masa pertengahan yang memuaskan antara iegisiataii dan keputusan

hukum". Melalui "masa pertengahan" konsep tradisional peraturan hukum dapat dipertahankan. Dia mendefinisi ulang konsep peraturan hukum. Ide tersebut tidak dapat berarti sebagai peraturan UU rinci lebih jauh lagi. Artinya ada dua, pertama, Kongres seharusnya menuntun administrator dengan sehatihati mungkin ke suatu definisi kebijaksanaan umum apabila mungkin, dan, kedua, kesenjangan antara mandat Kongres dengan Pemerintah-pemerintah administratif dalam kasuskasus khusus dijembatani, meskipun tentusaja direndahkan ke "topi merah" belaka oleh kekuasaan pembuatan peraturan.

Sebagai tambahan terhadap pembuatan peraturan dapat dilaksanakan ke masyarakat umum dimana para agen administratif telah menemukan banyak cara untuk mengembagakan suatu peraturan hukum untuk memerintah beroperasi di dalam beberapa organisasi mereka. Mereka telah berkembang, seperti ini, hukum bagi oragnisasiorganisasi yang dihormati mereka. Dan dalam melaksanakannya mereka telah menggabungkan keaslian ilmu dan seni administrasi dengan permintaan-permintaan Pemerintah, sampai akhirnya bahwa Pemerintah dan konsekuensi dapat berlaku. Dalam organisasi-organisasi bertingkat pasti ada suatu sistem pemerintah sehingga manusia mungkin membuat cara bertindak yang seragam. Sehingga mengembangkan suatu hukizm internasional bagi organisasi, termasuk pembenaran internal dan standard prosedural yang sesuai atau menuntun tingkah laku orangorang-orang dalam hirarkhi.

Hal ini bisa digambarkan dengan beberapa contoh. Departemen Kantor Pos memberlakukan suatu program dimana ia

beroperasi dengan kebijaksanaan yang berbeda, keputusan dibuat melalui organisasi luas dengan jumlah kantor pos nya mendekati 40.000 buah. Karena muncul banyak pertanyaan, seorang Kepala Kantor Pos dapat menemukan jawabannya dalam standard yang telah ditentukan dalam suatu buku pedoman Pos yag tebal. Dia mengikuti buku ini dengan teliti dan hati-hati. Dalam masa perang pemberian ransum adalah suatu sistem yang sama yang dipakai bagi badan-badan pembagian ransum lokal, dan badan-badan mengembangkan ide ini, "Buku hijau adalah injil". Selama Perang Dunia II saat program dikembangkan dengan cepat banyak pelaksanaan yang penting tertinggal di hari pertama dengan harus menghadap masalah-masalah baru. Di wilayah barat harga penyesuaian binatu harus dibuat sebelum kantor nasional dapat mengembangkan standardnya. Kantor nasional di dua penyesuaian pertama menyesuaikan harga-harga seragam bagi semua binatu di dua kota ini. Bentuk harga dasar ini disesuaikan dengan praktek sebalumnya di kota tersebut. Kemudian suatu kasus timbul dimana binatu di kota tersebut telah memvariasikan harga bagi jasa-jasa binatu, dan kantor regional membuat penyesuaian bagi setiap binatu secara terpisah. Di dua kasus pertama,setelah pembicaraan telepon dengan kantor Washington, kantor wilayah tersebut mengizinkan 7 % kembali dari selusin tanda terima, tetapi dengan kasus ketiga muncul pengertian Kantor Nasional setuju bahwa 8 0 lebih adil. Pada tingkat ini kantor nasional mengembangkan satu set instruksi yang memberikan penyesuaian-penyesuaian individu dan 8 o kembali, dan merinci metode-metode penghitungan untuk dipakai. Satu set instrukri ini menjadi penuntun, kemudian

peraturan organisasi yang terjepit, dan pada akhirnya membuat operator binatu tersedia. Dari kepentingan-kepentingan yang lebih banyak merupakan standard yang rumit dalam agen yang sama untuk menuntun penyusunan peraturan harga. Bahasan umum dari UU dilengkapi dengan standard-standard kebijaksanaan yang dikembangkan dalam kantor administrasi puncak. Setiap divisi organisasi menjadi terbiasa dengan standard ini, beberapa yang pada waktunya diberikan paksaan legal oleh persetujuan dalam permohonan Pengadilan Darurat.

Jadi, suatu tipe legalisasi yang jelas timbul : peraturan untuk memerintah cara-cara sub bagian dalam suatu struktur hirarkhi. Peraturan-peraturan ini dilaksanakan dengan sejumlah teknik. Satu adalah sistem permohonan internal, sekarang sering begitu diadili dalam proses menyerupai metode dimana selisih dari standard oleh pengadilan yang lebih rendah dikoreksi dalam pengadilan. Metode lain adalah pemeriksaan ulang atau penjelasan keputusan oleh seorang pemimpin. Yang lainnya tindakan pemeriksaan setelah tindakan dilakukan. Metode yang paling umum adalah untuk membuat peraturan-peraturan kebijaksanaan internal ini suatu bagian dari kebiasaan organisasi melalui sistem komunikasi dan pengembang kesetiaan perseorangan terhadap sistem hirarki. Apapun seretan tekniknya, selalu ada perkembangar. dalam organisasi besar suatu sistem pengawasan untuk menjamin bahwa perintah legal tersebut dipertahankan.

Hukum internal bagi setiap organisasi dilengkapi oleh hukum eksternal yang biasanya mengontrol organisasiorganisasi administratif. Ini adalah hukum administratif dalam pengertian yang

lebih luas. Beberapa diantaranya berhubungan dengan keuangan -peraturan-peraturan mengenai penganggaran, penjualan, penghitungan, pemakaian untuk derma-derma, dan pemeriksaan-pemeriksaan keuangan. Beberapa diantaranya bertiubungan dengan personalia, dimana jumlah perlindungan legal yang besar sekali dikembangkan. beberapa diantaranya berhubungan dengan prosedur pembuatan peraturan dan keputusan pengadilan dan diwujudkan dalam Prosedur Tindakan Administratif, tindakan-tindakan lain kongres, dan UU beberapa negara bagian. Beberapa diantaranya memuat kperaturan-peraturan pengadilan dengan proses yang seharusnya, pada tindakan diskriminasi dan kesewenang-wenangan, dan pada masalah-masalah lain dimana pengadilan-pengadilan memegang jaringan disekitar administrasi. Pada beberapa tipe dari hal-hal ini agenagen dijaga sepanjang waktu oleh pegawai-pegawai keuangan,pegawai-pegawai personalia, agen pengacarapengacara yang ada di mana-mana, dan lebih sedikit lagi, oleh pengadilan-pengadilan.

Tambahan untuk semua ini adalah kenyataan bahwa Kongres telah melanjutkan untuk mendelegasikan dalam bidang-bidang dimana hal ini telah mendelegasikan kekuatanya. Bagi suatu perluasan, hubungan kooperatif telah berkembang diantara agen-agen dan kongres dalam perkembangan hukum. Agen-agen tsb sebagai ahli-ahli fungsional dalam bidang-bidang kebijaksanaan pemerintah, telah merekomendasikan UU kepada kongres. Profesor Sharfman menyimpulkan dalam penelitian monumentalnya mengenai Komisi Perdagangan Antar Negara bahwa "saat respon kongres sering terlambat , hal ini jarang dielakkan, dalam pokoknya, dari

arah rekomendasirekomendasiu komisi". Dalam kasus-kasus lain konflik perkembangn-perkembangan diantara kongres dan para agen, dengan akibatnya kerugian kongres dalam UU sebelumnya. Ini kasusnya,sebagai contoh, dengan OPA selama PD II. Setiap waktu UU pemerintah pada pengawasan harga diperluas dimana kongres menanmbahkan perincian-perincian lebih dan lebih banyak lagi modifikasi kebijaksanaan-kebijaksaan administratif. Kadang-kadang pusat hukum membuat gilirangiliran seperti gerakan-gerakan pada sebiiah papan pemeriksa diantara tiga cabang. Ini adalah kasus mengenai peraturan gas alam, dimana Komisi Kekuasaan Federal mengaturnya tidak dengan yurisdiksi dalam suatu pabrik seperti pada Philip Petrolium Co, Pengadilan Supremasi mengaturnya, kongres berdasarkan hukum mengatakan bahwa ini tidak seharusnya, dan Presiden memveto tindakan kongres tersebut. Ini menunjukkan bahwa kadang-kadang kebijaksanaan hanya efektif jika semua cabang pemerintah hanya untuknya, dan bahwa pemisahan prinsip kekuasaankekuasaan masih beroperasi sebagaio suatu jaminan bahwa tidak ada kelumpok tunggal yang akan membuat hukum.

Charles Hyrman membuat suatu kesimpulan penting mengenai kelanjutan pertisipasi Kongres dalam progam pengembangan hukum:

Ini adalah sejarah dari bagian terbesar UU kita. Didalam awal periode peraturan, kongres dipaksa untuk melepaskan kebijaksanaan perluasan kepada administrator melebihi perilyataan tujuan-tujuan pemerintah. Dengan berlalunya waktu dan pengalaman administrasi telah diselidiki, Kongres mampu memasukkan kebijaksanaan-

kebijaksanaan yang dirumuskan kedalam UU dan diikuti oleh departemen administratif. Pengalaman lebih jauh menujukkan bahwa kongres menyeleksi diantara agen-agen kebijaksanaan, mengabadikan beberapa, dar. mengkondisikan atau menolak yang lainnya.

Apakah tindakan kongres akan tergantung pada kekuasaan-kekuasaaan yang dpierlukan bagi administrasi atau pada ketertarikan-ketertarikan yang dipengaruhi oleh administrasi yang puas dengan pelaksanaanya. Jika mereka bukan dan tidak menemukan keringanan dalam pengadilanpengadilan, mereka mungkin berbalik ke kongres. Agen administratif dapat memulai pekerjaannya dengan UU yang luas dan umum dan segera menemukan bahwa ini masih merupakan pokok perhatian, pengawasan, dan petunjuk baru kongres.

Ini menunjukkan bahwa pemerintahan-pemerintahan hukum terdiri dari banyak cara. Para administrator adalah orangorang yang terkekang, dan banyak dari yang terkekang tersebut sah /legal.

IV

Meskipun organisasi diserap dan dibatasi oleh hukum, kebijakasanaan adalah vital dalam pelaksanaannya. Adalah baik untuk mengenali permualaan suatu diskusi mengenai kebijaksanaan bahwa ini tidaklah aneh bagi administrasi maupun paraktek baru-baru ini. Ini akan memyesatkan, sebagai contoh, untuk membicarakan pelaksanaan keadilan kriminal dengan pengakuan kita bahwa, persamaan terhadap konsep hukum, ada

suatu ide untuk melariokan diri dari kekerasan hukum . Bagian dari pelarina diri terbagi dalam bagian diluar pengadilanpengadilan. Hal ini dapat diijinkan dalam 4 tingkat : Tingkat penyelidikan dan penuntutan dimana juri yang agung tidak boleh mengajukan atau sipenuntut boleh mengabaikan suatu kasus pers ; Keputusan juri bersalah atau tidak bersalah, dimana kemurahan hati dapat ditempatkan pada syarat-syarat hukum yang ketat , perkiraan hukumanhukuman, dimana hakim atau juri boleh memvariasikan hukjuman tersebut, mungkin juga dengan kebijaksanaan menyusun semua cara dari hukuman mati ke hukuman percobaan ; dan pada tingkat grasi eksekutif -sisa sekumpulan hak istimewa untuk meredakan kekerasan dan mungkin ketidak adilan dalam hukum. Kemurahan hati, pengaruh atau posisi sosial dan percaya dalam keadilan yanglenih tinggi dari suatu hukum menjadi faktor-faktor dalam substitusi kebijaksanaan bagi aplikasi hukum yang k_etat. Ini mungkin bahwa proses ini telah berjalan terlalu jauh -sebagai contoh kita memerlukan suatu proses yang berhubungan dengan wewenang untuk naik banding untuk menyamakan kalimat-kalimat, khusunya dimana hal-hal ini dinilai oleh para juri seperti dalam pengadilan-pengadilan negara bagian di negara saya - Tapi tidak seorangpun yang akan mendesak bahwa hukum sendiri seharusnya memerintah dalam proses ini.

Hal ini akan menyesatkan juqa untuk membicarakan tentang peraturan hukum tanpa mengenali bahwa pengadilan telah melunakkan hukum positif para pembuat UU dengan konsep-konsep alasan mereka sendiri. Interpretasi dari hukum-hukum yang menentang penggabungan industri-industri adalah tentu saja

contoh yang paling menyolok. Alasan peraturan dalam kasus-kasus penentangan penggabungan industri-industri telah dipertahankan bagi pengadilanpengadilan untuk meneruskan kebijaksanaan ini sebagai apa yang sah dan apa yang tidak sah. Ini tidak berarti, saya cepat-cepat menambahkan, bahwa kebijaksanaan tersebut tidak terbatas, tetapi hanya mengatakan bahwa ini besar. Jadi dapat lebih dikatakan, suatu veto pengadilan lewat kadar UU dalam kenyataannya telah dilaksanakan dibawah kedok interpretasi. Bagaimana yang lainnya, sebagai contoh, dapatkah seseorang menjelaskan mengenai pengeluaran bagian asli dari tindakan Clayton dalam keputusan-keputusan pengadilan supremasi. Apakah supremasi keadilan mengenai penilaian dari tahun 1890 - 1944 membawa suatu peraturan hukum ? Preskripsi oleh kasus biaya Minesota pada tahun 1913 bahwa "seharusnya ada suatu pertimbangan yang pantas dari semua fakta-fakta yang relevan", dilengkapi oleh kecenderungan menuju reproduksi harta dalam tahun-tahun selanjutnya, tidak pernah memberi para administrator suatu kecukupan atau standard yang dapat dikerjakan dan didirikan hanya sebagai suatu kebijaksanaan lanjutan dalam pengadilan untuk menggagalkan keahlian dan administratif apapun yang kelihatannya berada di arah yang salah. Dan ketika pengadilan supremasi merupakan pikiran-pikirannya pada semua ini tahun 1944 ini kembali tidak memberikan standard pertimbangan yang pasti. Ini lebih diterima daripada filosopi pragmatis karena alasan ini : biaya-biaya harus dipertimbangkan oleh "hasil akhir", dan ini akan ditentukan dengan menyeimbangkan minat-minat para investor dan para konsumen.

Saya pikir kita menemukan pembatasan dari peraturan hukum dalam pengadilan dua petunjuk terhadap suatu pengertian tentang mengapa pelaksanaan adalah ciri-ciri dari administrasi : hukum itu kaku, dan kebijaksanaan harus dibuat secara pragmatis.

Kekerasan suatu rezim hukum secara tetap dikurangi oleh agen-agen administratif. Mereka yang mempunyai kekuasaan untuk menjatuhkan atau mengajukan sangsi-sangsi, menyediaakan sangsi-sangsi keras yang diberikan oleh hukum untuk aplikasi terhadap hal-hal yang disengaja, curang, menyolok, atau pelanggaran yang berulang-ulang. Mereka boleh mengembangkan skala ukuran yang lebih lunaknya bagi tipe-tipe pelanggaran yang lain. Mereka juga boleh melupakan banyak pelanggaran sebagai semata-mata kebocoran yang tidak dapat dihindari dalam sistem administratif. Dengan kepentingan administrasi, atau dengan tuntutantuntutan keadilan, mereka boleh dipimpin untuk memilih dari banyak instansi pelanggaran yang akan dilaksanakan dalam administrasi, masyarakat atau cara-cara kerja kriminal .

Tetapi kelonggaran-kelonggaran terhadap kebijaksanaan yang lebih besar. Saya menyebutkan dua contoh mengenai pengalaman di masa perang. Pemimpin badan produksi perang membuat suatu metode untuk membuat bantuan-bantua komoditi langka diluar pengadilan . Dia memberi suatu badan kekuatan untuk membuat ketetapan-ketetapan di dalam kebijaksanaannya sendiri, yang disebut penempatan hati nurani agen di tanggungan-tanggungan suatu badan. Contoh lain adalah didalam badan administrasi perbandingan lokal. Badan-badan tersebut dibatasi dengan peraturan-peraturan pada siapa yang dapat menerima bahan bakar

dan dalam jumlah berapa. Mereka pikir beberapa dari peraturan tersebut terlalu kaku; mereka kadang-kadang melanggar peraturan tsb, sebagai contoh dalam memberikan bahan bakar untuk pergi kepemakaman-pemakaman. Agen tsb akhirnya menemukan suatu kompromi antara peraturan dan kebijaksanaan. Ini memberikan setiap badan suatu jumlah kecil,yang disebut "kesusahan" bahan bakar yang dapat didistribusikan menurut hati nuraninya sendiri. Siapa yang dapat mengatakan bahwa hukum agen sentral selalu lebih baik dari hati nurani manusia yang berdiri di garis tembak untuk mengelola suatu program ?

Tentu saja ada instansi-instansi dimana peraturanperaturan hukum yang ditemukan tidak adil karena mereka dengan tidak mencukupi disesuaikan dengan batasan-batasan variabel. Dalam sejumlah kejadian beberapa rute penerimaan harus ditemukan. Sebagai contoh, selama perang agen pengontrol harga memakai beberapa rute: penyesuaianpenyesuaian bagi penjual-penjual khusus, peraturanperaturan khusus untuk memberi harga barang-barang dagangan baru, amandemen-amendemen terhadap peraturanneraturan. Semua ini, jika dikerjakan dibawah peraturan-peraturan yang telah ditentukan dapat dilaksanakan .erhadap semua seperti dalam batasan yang memelihara oeraturan hukum ; tetapi pokok dari perhatian ini adalah bahwa administrasi mungkin berada dalam posisi yang baik sntuk memakai kebijaksanaan dalam modifikasi dan perbaikan peraturan sehingga keadilan mungkin diistimewakan.

Dalam administrasi bagaimanapun juga, keberangkatan-keberangkatan yang paling penting dari atau adaptasi peraturan

hukum bukanlah hal-hal yang dihubungkan dengan kelonggaran kekuasaan hukum atau penyesuaian-penyesuaian untuk menjamin keadilan yang lebih besar.

Manusia dalam pemerintahan, tentu saja mencari caracara untuk merendahkan kebijaksanaan. Sejumlah usaha mungkin dihargai jika pembatasan-pembatasan hasilnya diketahui. Komisi kekuasaan federal mengambil langkah panjang ke depan saat diumumkan suatu kebijaksanaan untuk pembuatan biaya, dasar harga aktual. Ini mempermudah banyak masalah bagi komisi dan industri, dan memberikan suatu ramalan terhadap proses pembuatan biaya yang belum ada sebelumnya. Meskipun demikian, komisi kekuasaan federal menolak untuk melaksanakan kebijaksanaan tsb disemua cara dalam kasus harapan tsb. Bagian akhir yang praktis diumumkan oleh pengadilan dalam kasus penyeimbangan minat-minat investor dan konsumen tidak boleh selalu dibatasi dengan metode tunggal. Tindakan pokok dari kebijaksanaan ini adalah sering ada dalam keputusan apakah untuk mengikuti atau tidak mengikuti suatu standard yang ada.

Kongres kadang-kadang membiarkan tuntunan yang penting begitu saja tetapi membuktikan hal-hal yang tidak dapat dilaksanakan atau hal-hal yang tidak memadai dalam praktek. Contoh-contoh yang dikenal adalah usaha pada tahun 1920 untuk membuat tuntunan-tuntunan peraturan jalan raya secara rinci dan pada tahun 1916 untuk membuat proses angka-angka matematis dalam penyesuaian tarif lebih umum lagi. Kongres memberikan yang berganda, kadang-kadang bertentangan, standard-standard untuk menuntun agen-agen administratif dalam kebijaksanaan

pembangunan. Tak terelakkan lagi, kebijaksanaan bagi para administrator, sekalipun diperiksa dalam banyak cara, telah menjadi ciriciri administrasi yang khusus.

V

Peraturan hukum, seperti pemaksimalan efisiensi adalah suatu tujuan penting bagi administrasi dalam suatu uji penting dari hal ini. Peraturan hukum memanifestasikan dirinya dalam banyak cara sehingga pengaruh-pengaruh kuatnya dalam administrasi benar-benar besar. Kebijaksanaan tetap merupakan suatu atribut penting dari administrasi. di tingkatan-tingkatan yang iebih tinggi. Peraturan hukum lagi-lagi seperti pemaksimalan efisensi, menjadi tidak memadai sebagai ukuran penuh dan tuntunan adminstrasi secara primer dikarenakan oleh kepentingan fungsi-fungsi pembuatan kebijaksanaan. Jika semua administrasi sama seperti zaman dahulu dan program asuransi untuk keselamatan perseorangan dimana hak-hak menusia ditetapkan dengan rinci dan administrasi beroperasi secara luas, kemudian efisiensi dan peraturan hukum akan menjadi pengujian-pengujian dan tuntunan yang memadai. Karena administrasi mempunyai tanggung jawab terhadap pembuatan kebijaksanaan dan program pembangunan, maka kita masih harus mencari tujuan-tujuan yang dapat memerintah dalam prakteknya.[]

PEKERJAAN ADMINISTRASI OLEH ORANG YANG BERWENANG DAN BERTANGGUNGJAWAB

I

Pada tahun 1940 Profesor Friederick mengemukakan suatu standard ganda dari pertanggungjawaban administrasi. Berkenaan dengan bentuk kebijaksanaan Administrasi, ia mengatakan: "... kita mempunyai hak untuk menyatakan suatu kebijaksanaan tidak dapat dipertanggungjawabkan jika dapat dibuktikan bahwa hal tersebut diambil tanpa mempunyai hubungan yang sesuai dengan keberadaan sejumlah pengetahuan manusia yang berhubungan dengan isu-isu yang bersifat tehnis yang muncul ; Kita juga mempunyai hak untuk menyebut suatu hal tidak dapat dipertanggungjawabkan jika terbukti bahwa hal tersebut diambil tanpa 1lubungan yang sesuai bagi pilihan-pilihan dalam masyarakatnya, terutama mayoritas umum. Oleh karena

itu, Administrator yang bertanggungjawab adalah seorang yang tanggap terhadap 2 faktor dominan yaitu pengetahuan teknis dan perasaan umum. Friederick menambahkan bahwa ukuran bagi yang pertama (pengetahuan teknis) adalah tanggungjawab tujuan, tanggungjawab teknis atau tanggungjawab fungsional, dan suatu bentuk pertanggungjawaban dari administrator tetap dikatakan untuk menemukan pemecahan-pemecahan masalah yang kreatif bagi kebutuhan teknis yang mendesak. Untuk ukuran yang kedua (perasaan umum) adalah pertanggungjawaban yang mengandung unsur politis. Bagi Friederick pertanggungjawaban politik, bahkan di Inggris Raya, merupakan "suatu tujuan yang mulia bukannya suatu prestasi yang nyata", dan pertanggungjawaban fungsional "satu bentuk baru". Profesor Finer secara langsung menitikberatkan pada apa yang disebutnya "isu pokok dari pemerintahan demokratis". Dia mengkhawatirkan pandanganpandangan Profesor Frederick mengenai pertanggungjawaban fungsional akan menuju ssuatu kelaliman pemerintahan administratif dan menitikberatkan pada identifikasi pertanggung jawaban politis dengan keinginan untuk mendengarkan saran dari "perasaan umum", bukannya dengan pertanggungjawaban terhadap wakil-wakil masyarakat. Dia percaya bahwa hal-hal ini akan menetapkan rangkaian tindakan dari pelayanan masyarakat terhadap pengakuan yang paling kecil yang secara teknis dapat dikerjakan, "dan bahwa kekurangan-kekurangan pengawasan politis yang bermacam-macam dapat diperbaiki".

Jadi kedua ilmuwan politik yang terkenal ini yang berasal dari latar belakang Eropa yang berbeda menetapkan kembali tiga

jawaban atas pertanggungjawaban para administrator bagi negara. Kesetiaan terhadap standardstandard teknik dan profesional, pertanggungjawaban terhadap wakil-wakil masyarakat, dan keinginan untuk mendengar masyarakat melalui semua cara dimana perasaanperasaan dapat direfleksikan. Dua yang terakhir dari halhal tersebut berhubungan dengan tujuan adaministrasi dan didiskusikan dalam Bab selanjutnya, yang pertama adalah subjek dari Bab ini.

Kesetiaan terhadap standard-standard teknis maupun profesional adalah suatu hasil dari wewenang dan sikap. Ini berarti bahwa "pekerjaan-pekerjaan yang dipimpin oleh orang-orang yang ahli" dengan semangat profesional. Ini berarti administrasi oleh orang yang berwenang dan bertanggungjawab.

Kita telah mencari di negara ini, seperti yang dilakukan manusia dimana saja, untuk mencapai tujuan atau sasaran ini dengan mengembangkan suatu birokrasi yang ahli. Untuk menetapkannya secara berbeda, kita telah mencari pencapaian tujuan pertanggungjawaban dan wewenang dengan memprofesionalisasikan pelayanan masyarakat. Ini berarti bahwa peneltian terhadap tujuan yang bagaimanapun juga akan menjadi pokok komentar-komentar kita.

Meskipun seorang advokat besar dari pemerintahan konstitusional Woodrow Wilson pada tahun 1908 mengumkan: "Angkat mereka seperti yang anda inginkan, Pemerintah selalu merupakan pemerintahan-pemerintahan manusia, dan tak ada bagian dari Pemerintah yang lebih baik dari manusia yang untuk siapa bagian ini dipercayakan". Ini adalah kuda, bukannya pakaian

kuda yang menarik kereta perang. Kata Canning pada tahun 1801 kenyataan besar ini menunjukkan bahwa kualitas pemerintahan tergantung pada kualitas manusia yang jauh lebih berhubungan saat ini daripada saat Canning atau Wilson berbicara. Bagi semua devisi besar ini, termasuk administrasi, satu tujuan manusia adalah bahwa pemerintahannya akan dipimpin oleh manusia yang berwenang dan bertanggungjawab.

II

Syarat-syarat bagi para pekerja dalam lapangan administratif disesuaikan dengan ciri-ciri atau karakteristik tertentu dari pekerjaan mereka. Pertanggungjawaban administratif terbagi-bagi dan dialokasikan ke unit-unit organisasi, dan di dalam hal-hal ini kepada para individu. Alokasi-alokasi tersebut dibuat berdasarkan beberapa ide mengenai fungsi yang dilaksanakan. Fungsi tersebut mungkin menjadi salah satu proses, seperti perekrutan pegawai atau persediaan dagangan, atau ini mungkin menjadi tujuan primer, seperti membanqun jalan-jalan atau melindungi kesehatan masyarakat. Pada salah satu masalah alokasi fungsional adalah ciri-ciri pertama administrasi. Prinsif Adam Smith mengenai devisi Buruh yang untuk ekonomi dan masyarakat sebagai suatu keseluruhan adalah perkembangan yang netral, untuk masalah tujuan administrasi. Administrasi adalah, dengan sengaja, suatu alat yang diatur secara fungsional bagi masyarakat yang terstruktur secara fungsional.

Sebagai suatu akibat, spesialisasi adalah ciri utama dari tugas administratrator. Dia bekerja dalam suatu unit organisasi yang

mempunyai pertanggungjawaban khusus, dan dia bekerja pada suatu tugas khusus.

Makin bertambah, tugas-tugas dan masalah-masalah ini di dalam setiap area spesialisasi mempunyai aspek-aspek teknis. Untuk menggenggam aspek-aspek teknis ini, pengetahuan khusus yang dibedakan adalah penting. Pengetahuan yang dibedakan ini mungkin secara relatif sederhana dalam alam dan dengan mudah dapat diperoleh dengan pengalaman atau latihan. Sekarang ini, bagaimanapun juga, pengetahuan khusus dan keahlian dibutuhkan bagi pelaksanaan yang efektif di atas tingkatan terendah dalam administrasi yang diperoleh melalui penelitian dan atau pengalaman yang berlarut-larut.

Bagi pertimbangan bijaksana dalam suatu situasi keputusan-keputusan yang kompleks, beberapa tipe pengetahuan berbeda dapat dicapai untuk menyinggung masalah yang dipertimbangkan. Bagi suatu keputusan tinggal, penelitian ke dalam suatu keahlian teknik atau data Ilmu Pengetahuan lainnya, pertimbangan terhadap pengaruh ekonomi, analisa segi-segi hukum dan penilaian dari pengoperasian masalah-maslah mungkin diperlukan.

Bagi masyarakat kita kemudian, dan bagi administrasi publik serta masyarakat secara khusus adalah penting untuk mengenali fakta-fakta dasar atau alokasi fungsional dan kualifikasi teknis. Beberapa waktu yang telah berlalu Pengadilan mungkin sebagai suatu struktur fungsional yang berbeda dan segera menegaskan bahwa aplikasi tersebut, penemuan, definisi, atau pembuatan hukum dari kasus ke kasus yang terdahulu merupakan suatu tugas teknis yang dapat dilaksanakan hanya oleh orang dengan

satu teknik dan pengetahuan yang berbeda dan tertentu. Apa yang terjadi pada satu bidang ini telah terjadi bagi bidang-bidang lain. Apakah ini bagi hutan-hutan, pemakaian tanah, pembangunan jalan, perkembangan, pendidikan atas energi atom, alokasi fungsional dan kualifikasi teknis adalah khas.

Saya masih berfikir kita harus membuat beberapa perbedaan berkenaan dengan dasar-dasar teknis dan fungsionalisme dalam administrasi. Ada bidang administrasi dimana keputusan atau tindakan didektekan secara keseluruhan oleh pertimbangan-pertimbangan teknis. Contohcontoh ditemukan dalam kalangan Biro yang bernama Kantor Standard dan Paten. Tetapi pertanggungjawaban fungsional, meskipun dapat dipertukarkan dengan pertanggungjawban teknis oleh Frederick dalam diskusi umumnya, mungkin lebih luas dari pertanggungjawaban teknis. Mungkin ada aspekaspek teknis dan non teknis dalam tugas fungsional. Khususnya apakah benar dimana alokasi Lungsional tidaklah bagi individual melainkan bagi suatu organisasi dan bagi program bukannya proses. Dalam peristiwa ini pertanggungjawaban fungsional dapat mengambil koordinasi dari beberapa bidang khusus dan bukanlah teknis belaka. Melebihi hal ini, ada pertanggungjawaban inter fungsional di saat aktifitas-aktifitas dan keputusan-keputusan dari dua organisasi fungsional atau lebih saling berinteraksi atau bergerak.

Saat salah satu menggerakkan tangga dari teknis semata-mata ke jangkauan pertanggungjawban fungsional dan inter fungsional yang lebih besar, keahlian masih dibutuhkan tapi teknis keahliannya berubah. Ini menjadi keahlian dari para generalis.

Fungsi dari para generalis ini telah didefinisikan bermacam-macam. Komisi penyelidikan pegawai pelayanan masyarakat yang telah saya katakan di tempat lain, "tingkat tertinggi dari keahlian adalah titik dimana perpaduan dicapai sebagai suatu akibat (hasil) dari titik waktu analisa mengenai kekakuan dan kelenturan dan faktorfaktor organik dengan analisa kekakuan dan persetujuan-persetujuan negarawan, apakah administratif atau politis". Kebutuhan pelayanan masyarakat, oleh karena itu merupakan suatu kendala wewenang dari masalah teknis ke inter fungsional, spesialis murni ke generalis yang besar.

III

Setelah 77 tahun yang lalu sejak dua peristiwa dalam tahun 1881 organisasi liga reformasi pelayanan masyarakat nasional dan pembunuhan Garfield oleh seorang pencari kerja yang kecewa, merealisasikan gerakan perbaikan kualitas dan integritas layanan masyarakat. Selama setengah abad penuh pelayanan masyarakat Amerika tergolong kurang baik, menghasilkan sistem perlindungan dan kekurangan standard bagi suatu prinsip karir. Sistem lama telah diagungkan sebagai akibat yang wajar dari demokrasi karena hal ini melindungi saham-saham kantor menjadi suatu hak dari para pemegangnya dan menjadi suatu kelas populasi yang jelas. Pembenaran yang baik tidak dapat dilakukan, bagaimanapun juga menguburkan politik-politik korupsi dan ketidakefisienan administrasi. Sistem baru yang bersandar pada asumsi bahwa birokrasi mungkin suatu korelatif, bukannya suatu

musuh demokrasi. Kepentingan sejarahnya terbagi dalam dua sisi; ini bermaksud merubah sifat dan tujuan politik yang merupakan respon terhadap faktor kembar mengenai fungsionalisme dan dasar pokok dalam administrasi.

Kecendurangan usaha dalam tahun-tahun terakhir ini menuju ke profesionalisme jasa layanan masyarakat. Profesionalisasi adalah suatu tujuan yang mencakup 3 hal; Kesatu, kualifikasi bagi pertangungjawabanpertanggungjawaban yang berbeda; Kedua, kesempatan berkarir bagi orang-orang yang memiliki keperluan kualifkasi ; Ketiga, kesetiaan terhadap standard teknik dan etika bagi pengejaran-pengejaran jabatan yang berbeda. Jadi didefinisikan, profesionalisasi adalah tujuan pencapaian dari pelaksanaan pelayanan masyarakat. Oleh orang yang berwenang dan bertanggungjawab.

Pendirian kualifikasi pada mulanya diasosiasikan dengan ide perlindungan perjanjian politis. Demikian pula langkah pertama menuju pelayanan karir merupakan larangan bergerak karena alasan-alasan politis. Hal ini disayangkan bahwa usaha urtuk memperoleh suatu wewenang dan tanggung jawab pelayanan masyarakat begitu lama diperlambat oleh sejumlah tujuan yang terbata.s. Bagaimanapun juga hal ini merupakan kendala yang harus ditundukan pertama kali. Masih ada bidang-bidang luas pelayanan negara kita dan lokal dimana perlindunagn menghasilkan hal-hal yang kurang baik. Sistem perlindungan didukung sepenuhnya oleh pemilihan suara dan pemilu lokal, dan dengan mudah menahan tipe-tipe pegawai yang melaksanakan tugas pada tingkat dasar teknis yang rendah. Meskipun demikian kemajuankemajuan besar

telah dibuat menuju pendirian prinsip birokrasi yang non politis. Langkah-langkah besar saat Amandemen Keamanan Sosial menetukan pegawai-pegawai negara dan lokal bekerja dalam program yang ditetapkan oleh tindakan tersebut di bawah sistim biasa dan saat tindakan Ramspeck membawa banyak pegawai berkedok nasional dibawah pelayanan masyarakat. Dan suatu tanggapan sejarah yang besar dilalui saat administrasi republik baru, setelah 20 tahun miskin perlindungan, bergerak kedalam kantor yang relatif minor mengkompromikan posisi pegawai tetap. Akhirnya prinsip-prinsip perjanjian non politis dan tidak memecat orang-orang yang mempunyai tuntutan bebas mengenai ketetapan bebas masa jabatan yang telah benar-benar ditetapkan pada tingkat nasional. Rintangan pertama terhadap tujuan layanan masyarakat yang berwenang dan bertanggung jawab masih tetap diperjuangkan untuk penyelesaian pada tingkat pemerintah kita.

Bagi generasi sekarang, lebih jauh lagi di beberapa kota kita, usaha-usaha besar telah dibuat menuju tujuantujuan yang diperluas dalam program-program pegawai pemerintah ditandai dari laporan komisi penyelidikan pada layanan masyarakat pekerja masyarakat pada tahun 1935 dan dari komite Brownlow pada tahun 1937, gerakan baru menjadi suatu hal yang positif dalam menciptakan suatu pelayanan karir yang nyata sehingga wewenang dan moral yang tinggi dapat hadir dalam layanan pemerintah. Sejak itu kemajuan telah dibuat sepanjang seluruh sektor metode kepegawaian dari perekrutan untuk promosi. Perhatian telah dikonsentrasikan antara lain dalam pelatihan, tanggungjawab kelompok pegawai, dan layanan bukannya pengawasan dari organisasi-organisasi

kepegawaian yang dikhususkan. Secara terus menerus perintah yang banyak mendapat wewenang yang lebih tinggi telah didapat.

Orang-orang yang diberitahu sekarang menyadari bahwa ada gudang-gudang bakat dan pengalaman yang besar pada hampir semua subjek dalam pelayanan masyarakat. Mereka menjadi terbiasa untuk mengharapkan suatu "pertimbangan yang telah diberi tahu dari agen-agen administratif". Meskipun demikian ada rintangan serius terhadap kemampuan layanan masyarakat. Pada tingkat nasional ada 4 rintangan besar untuk perekrutan dan penyimpanan orangorang yang cakap. Pertama, kesenjangan antara upah dalam organisasi swasta dan dalam pegawai pemerintah adalah besar, dan kepemimpinan tidak dipersembahkan kepada masyarakat, hal yang serius dari masalah ini. Pertumbuhanpertumbuhan besar dalam hal gaji pada tingkat yang lebih tinggi adalah penting. Untuk menarik orang-orang muda yang berbakat bagi pelayan pemerintah dan membatasi kepergian orang-orang tersebut ke posisi bisnis. Ada banyak kemajuan dalam mengembangkan usaha-usaha perlindungan bagi kedudukan tetap, tapi perasaan ini jika tidak dibantu oleh perhatian sama yang kuat pada pemberian upah yang baik, dapat dengan sendirinya ke keadaan yang sedang. Biaya hidup meningkat dan pendakian posisi pada akhir kemelut telah meringankan tetapi bukan suatu solusi pada tingkatan-tingkatan diatas. Rintangan kedua adalah .. kesimpulan sehabis masa perang dimana banyak orang mengalami depresi dan pengalaman-pengalaman masa perang dimana tidak ada lagi dorongan yang sama dari pemimpin-pemimpin politis bagi layanan atau jasa masyarakat yang imajinatif dan agresif. Suatu

ingatan penting dari orang yang imajinatif adalah kepemimpinan politis yang mendorong. Ini adalah inti dari sepasang keadaan dan perasaan umum dan sisa-sisa dari cara diam yang diberikan masyarakat atau dorongan tersembunyi dari layanan masyarakat ke petualanganpetualangan baru. Ketiga adalah dalam kata-kata Frederick M. Darenport, "penyebarluasan dan penghancuran serta keputusasaan dan sering kebodohan kritisme dari pegawai dan keefektifan pelayan-pelayan masyarakat". Bahwa ada, seperti yang disebut oleh Herbert Emmerick, "skandal di Utopia". : Karena suatu waktu yang singkat tidak membenarkan sikap-sikap kritis terhadap pelayanan masyarakat dan serangan-seranan terhadap hal ini dengan tidak dibedakan. Akhirnya, ada ekses-ekses dalam program-program kesetiaan dan keamanan. Dua situasi selanjutnya mengenai layanan masyarakat ; pertama, kebanggan yang hilang, dan kemudian ketakutan. Lebih jauh lagi, kaum muda malu untuk memasuki suatu layanan yang dikelilingi oleh kecurigaan dan ketidak kepercayaan. Mahasiswa rupanya setuju dengan William Penn, "Suatu kehidupan pribadi adalah untuk lebih disenangi, kehormatan dan keuntungan dari tempat tugas-tuas masyarakat tidak menghasilkan proporsi dengan kesenangannya.

Dengan gembira, sekarang ada lebih banyak cara moderat dan proses yang berlangsung dalam penyelidikan keamanan dan laporan-laporan dan sedikit serangan terhadap pelayanan-pelayanan Pemerintah, tetapi ini dapat mengambil suatu generasi dan beberapa usaha dua partai untuk mengatasi sikap-sikap yang dikembangkan pada tahun terakhir ini menuju suatu karir dalam pelayanan kepada masyarakat.

Profesionalisasi adalah, seperti yang telah kita lihat lebih dari wewenang ; Ini juga suatu sikap pikiran terhadap pekerjaan seseorang. Ini merupakan kesetiaan menuju standard-standard profesional yang tinggi dalam pelaksanaan kerja. Ini merupakan kualitas pikiran yang menemukan kehormatan dan integritas dalam melakukan suatu pekerjaan-pekerjaan menurut tujuan dari suatu kelompok profesional.

Semua manusia mempunyai sejenis insting kcakapan kerja, seper.ti yang disebutkan oleh Veblem, "nafas-nafas orang lelaki dengan jiwa yang begitu mati'° bahwa dia tidak mempunyai motivasi untuk melakukan pekerjaan sehari-hari dengan baik ? Keinginan ini diperkuat oleh seseorang yang menyadari bahwa dia memiliki wewenang teknis. Mekanisme tersebut mempelajari "bau minyak terbakar dari tempat yang panas, pandangan bagian-bagian yang timbal balik memukul diri mereka menjadi potongan-potongan lewat kekurangannya pemilihan waktu yang tepat dan perasaan tajam dari cairan bahtera yang tumpah, getaran rasa yang tidak biasa dan tidak seimbang disebabkan oleh pembakaran yang salah, suara gigi pemotongan dengan permutasi dan manifestasi yang tidak terhingga..." Saat dia telah mendapatkan semua ini, respon adalah intuisi, dan tindakan adalah rasional. Hal ini akan menjadi ahli, akan bertanggunjawab. Untuk membuat hal yang sebaliknya, pertama-tama akan memerlukan perusakan jiwa seorang manusia.

Faktor-faktor institusional dapat memberi semangat bagi dorongan hati seorang manusia. Pertama, keanggotaan dalam perkumpulan memberikan rasa identitas dengan orang orang lain dalam pekerjaan yang sama yang mengejar dan memperkuat

kesetiaan terhadap standard-standard profesional. Standard-standard ini tidak hanya menjadi standard-standard teknis melainkan kelompok standard, dan suatu keinginan atau hasrat bagi persetujuan kelompok yang melengkapi keinginan terhadap kebenaran atau keabsahan teknis. Kedua, perlengkapan internal dapat memperkuat kesetiaan terhadap standard-standard profesional. Salah satunya, sebagai contoh adalah suatu rencana yang kadangkadang dibuat untuk mengizinkan pegawai profesional mengajukan suatu pernyataan mengenai keberatan terhadap tindakan yang diambil. Hal ini memungkinkannya untuk mengkontribusikan dari wewenangnya ke kelompok informasi dan pertimbangan-pertimbangan kebijaksanaan tetapi untuk mempertahankan kata hati yang profesional. Suatu tipe teknik yang berbeda adalah delegasi dari kewibawaan menuju ke pegawai-pegawai yang profesional. Contoh sebelah luar adalah delegasi daripada penyelidik di bawah prosedur tindakan administratif. Tidak diragukan lagi hal ini telah menuju ke suatu rasa kesatuan di antara pegawai-pegawai legal ini dan menuju ke kebanggaan yang lebih besar dalam pekerjaan mereka. Perlengkapan delegasi ini mungkin di bawa terlalu jauh dengan memasukkan kerja kelompok kerjasama yang terlibat atau campuran aplikasi politik dan penetapan kebijaksanaan, tetapi mempunyai kebaikan besar bagi aplikasi murni dari standard legal atau teknis lainnya. Akhirnya kode-kode dari tingkah laku bagi kelompok-kelompok profesional dalam masyarakat dan pekerjaan swasta, atau bagi anggota profesi dalam pengerjaan masyarakat. Sub panitia Douglas pada standardstandard etis dalam pemerintah menganjurkan bahwa

kelompok profesional mempertimbangkan untuk mengambil kedua tipe tersebut. Contoh yang paling diketahui dari satu kode bagi pegawai negeri dalam kode yang lama ada bagi para manajer kota, yang menetapkan standad-standard dalam jangka waktu dari pertanggungjawaban masyarakat terhadap kelompoknya secara khusus.

Satu tugas bagi masa sekarang adalah bergerak menuju definisi-definisi tujuan profesional bagi layanan masyarakat secara keseluruhan. Beberapa agen dari Pemerintah Nasional mempunyai kode yang disusun para pegawainya, dan setidaknya satu ketetapan mempunyai kode pendirian yang legal dari tingkah laku bagi pegawaipegawai masyarakat. Philip Monpenny mengatakan bahwa pengucapan kode-kode akan memberikan berkah legitimasi terhadap standard-standard tingkah laku, dan bahwa jika sangsi-sangsi yang diadakan untuk menjalankan standardstandard pegawai secara individual maka akan menjadi "dalam suatu posisi yang sangat berbeda dari individu yang dihadapi dengan penderitaan keberangkatan dari standardstandard perseorangan sendiri". Kode-kode ini dapat memasukkan standard tingkah laku etika dan juga standard praktek administrasi yang baik. Mereka mungkin dapat melewati jalan yang panjang menuju penanaman perasaan umum dari tujuan profesional di antara pegawai Pemerintah. Kita semua akan setuju dengan pikiran saya terhadap kesimpulan John Gaus ; "Tentu saja dalam sistem pemerintahan yang timbul sekarang, suatu jenis pertanggungjawaban yang penting akan menjadi hal yang dikenali oleh pelayanan masyarakat secara individu mengacu ke standard-standard dan tujuan-tujuan dari profesinya". Ini adalah

"pemeriksaan dalamnya". Tetapi kita tidak boleh setuju dengan pernyataan pada tahun 1936 "Municipial year book" bahwa pengawasan sendiri oleh kelompok-kelompok profesional dari Pegawai Negeri dengan sendirinya adalah kunci pembuka pintu menuju demokrasi yang efektif. Frederick melihat bahwa masalah demokrasi menimbulkan isu yang lain. John Gaus melihat masih ada masalah lain saat ia mengatakan bahwa "pengenalan pegawai" dapat diberikan ke "pertangngungjawaban pelayanan masyarakat terhadap standard-standard profesinya dalam beberapa jauh yang selalu dibuat standard tersebut terhadap minat masyarakat ..." Tujuan-tujuan demokrasi dan minat masyarakat ini melebihi, benar-benar dapat mernenuhi syarat, tujuan profesionalisasi.

IV

Kelompok yang menentang kegunaan profesi.onalisasi dalam administrasi adalah resiko Pemerintah dengan birokrasi. Saya kira semua ini adalah kelambanan, pemisahan, dan spesialisasi. Masing-masing akan dibicarakan dengan singkat.

Mendaftarkan kelambanan sebagai satu dari tiga bahaya birokrasi akan menjadi suatu kejutan bagi beberapa hal. Kita telah diberitahu oleh beberapa orang bahwa para birokrat terlalu agresif, bahwa mereka secara tetap mau memperluas aktifitas mereka, mereka menyampaikan inisiatif melalui Legislatif. Semua hal ini suatu saat menjadi nyata, tetapi kemungkinan yang lebih mungkin terjadi adalah bahwa birokrasi dalam suatu waktu akan menjadi

melempem, pemuasan sendiri, dan tertarik akan mempertahankan kebiasaan-kebiasaan mereka dan memikirkan polanya.

Dapat diharapkan bahwa hubungan kekuasan masyarakat domestik dan internasional akan berubah dengan kecepatan cukup sehingga adaptasi akan diperlukan secara tetap dalam kebijaksanaan pemerintahan. Adaptasi ini akan memerlukan imajinasi kreatif pada pusat pemikiran. Kita harus berharap bahwa para profesional dalam suatu hirarkhi akan membuat banyak penemuan atau mengajukan banyak perubahan dalam kebijaksanaan, kita seharusnya juga menyadari bahaya bahwa kemauan untuk mendengarkan kondisi-kondisi baru dan perubahan-perubahan masyarakat yang baru dapat dibatasi oleh kebiasaan-kebiasaan besar, kompleks, organisasi-organisasi yang sedang berjalan. Suatu organisasi menyusun jalan tindakannya sendiri dan bentuk-bentuk pkirannya, dan saat hal ini ditetapkan dapat menberi dorongan kuat dari atas dan luar untuk membawa adaptasi ke kondisi baru. Juga bagian-bvagain yang berbeda dari organisasi dimana seseorang mengembangkan cara berfikir mereka sendiri dan keinginan-keingnan mereka. Birokrat secara individual mempelajari bahwa inisiatif serina mengganggu dan mencurigai, bahwa ada banyak rintangan untuk merubah dari suatu bentuk yang ada, dan adaptasi yang telah lama ditolak dapat dibuat hanya dengan dorongan dari atas. Hal ini lebih mudah, oleh sebab itu, baginya lebih baik berhenti dan mengundurkan diri daripada menjadi agresif.

Bahaya kedua dari Birokrasi adalah hal ini akan menjadi terpisah dalam sikap dan tujuan dan lingkungan masyarakat. Hal ini dapat dikarenakan profesionalisme, orientasi kelas, sentraliasasi

yang berlebihan, atau suatu kejiwaan alami, kehilangan hubungan dengan opini, khususnya opini bohong di luar organisasi.

Kesadaran dari bahaya ini merupakan bagian dari alasan bagi ketakutan bangsa Amerika mengenai birokrasi pada abad ke sembilan belas. Ini juga menjadi suatu alasan bagi penolakan bangsa Amerika untuk mempertimbangkan adopsi dan pembagian atas hal yang tertutup dalam pelayanan administrasi, seperti yang telah dilakukan oleh Inggris Raya.

Norton Long menegaskan bahwa pelayanan masyarakat Amerika adalah demokrasi dalam komposisi. Karakter demokrasi dan layanan masyarakat berasal dari keasliannya, tingkat pemasukan dan asosiasi. Froses seleksi dan layanan masyarakat, hubungan-hubungan Pemerintah, jika bukan penghinaan, dan opini bohong.

Penyebab yang paling kuat dari pemisahan-pemisahan dan bahaya terbesar dari birokrasi muncul dari spesialisasinya. Seperti yang dikatakan Wallace Sayr.e, spesialisasi "adalah satu dari kekuatan nasional kita yang terbesar, tapi mempunyai nilai-nilai tersendiri". Dia mencatat 3 aspek harga : (1) spesialis tidak diatur untuk mengambil pandangan yang seimbang, (2) spesialisasi menciptakan kesulitan administratif "dari koordinasi, kesatuan, dan koherensi", (3) satu dari kecenderungan spesialisasi adalah untuk memaksimalkan fakta-fakta objektif dan karakteristiik dari suatu masalah dan untuk meminimalkan penerimaannya. pengertian dari ini dan konsensus mengenai ini berlaku dalam maysrakat umum.

Secara umum disetujui bahwa layanan masyarakat Amerika terlalu diistimewakan. Definisi pekerjaan (job) terlalu disaring dan

tipe-tipe pendidikan dan pengalaman yang terlalu dibatasi. Hal ini menciptakan kesulitankesulitan dalam pemindahan pegawai dan dalam seleksi orang-orang bagi posisi yang lebih tinggi. Oleh karena itu, kebutuhan terhadap spesialisasi tidak dapat diabaikan. Rowland Egger telah mengingatkan bahwa secara lengkap 85 % dari posisi baik di Inggris Raya maupun di negara ini adalah terspesialisasi.

Masalah spesialisasi individual diperbesar oleh kepentingan spesialisasi secara organisasi. Setiap organisasi fungsional mengembangkan sikap egosentris. Untuk perlindungan, hal ini mencanai kelompok-kelompok, organisasi dalam tujuan yang sama. Biro-biro Pemerintah mengusahakan persahabatan dengan anggota-anggota komite dan staf-stafnya yang bekerja di bidang masalah yang sama. Mereka juga mendirikan keanggotaan-keanggotan yang akrab dengan kelompok-kelompok langganan di luar pemerintahan yang mempunyai minat yang sama dalam tujuan program agen. Arthur Mass secara gamblang menggambarkan kepada kita persahabatan-persahabatan yang akrab ahli mesin ketentaraan, komite-komite kongres, dan kelompok pelobi seperti persahabatan Nasional Rivers dan Harbors Congress yang menghasilkan peraturan, seperti yang dikatakan James Rowe, "dengan suatu tiga serangkai, suatu kelompok, dengan suatu ketua Komite Biro Langganan Pemerintah". Dalam pendidikan, kesehatan, atau aktifitas lain yang sejenis meskipun sedikit gabungan-gabungan yang dilembagakan yang dapat ditemukan. James M Beck suatu ketika mengatakan bahwa kongres tidak dapat mengatasi dengan minat yang dikombinasikan dari persekutuan-persekutuan swasta ini dan birokrasi", tetapi dia tidak mengantisipasi kunci masalah

dari suatu masyarakat dari fungsionalisme yang sama, dimana hubungan akan ada di antara administrasi dan birokrasi kongres, anggota-anggota komite kongres dan kelompok-kelompok swasta.

Profesionalisasi, seperti yang telah ditunjukkan York Willbern secara gamblang, dapat mengkontribusikan pemisahan fungsionalnya. Berkenaan dengan profesi dia berkata : "Pembentukan, seperti yang sering mereka lakukan, suatu yang benar tanpa cela dan hubungan yang pantas antara pegawai pemerintahan (seperti yang dilakukan semua kumpulan), mereka menghasilkan suatu tipe pendirian dalam perwakilan suatu tipe khusus dari minat khusus". Dia lebih jauh mengatakan bahwa keinginan dari kelompok profesioanal terhadap kemerdekaan dari fungsi-fungsi dengan yang mereka asosiasikan "menghancurkan pengawasan politik umum".

Pelayanan terhadap masyarakat dari keahlian-keahlian fungsional dan teknis harus ditambah dan pada waktu yang sama tujuan-tujuannya ditemukan untuk mengurangi bahaya bahaya yang melekat dalam suatu birokrasi yang telah diprofesionalkan. Terhadap suatu prluasan besar tujuan selanjutnya harus dicapai dengan pengawasan politik - untuk didiskusikan dalam Bab selanjutnya. Tetapi hal ini juga mungkin kelengkapan tujuan-tujuan harus dicapai, dalam bagian, dalam birokrasi itu sendiri.

Suatu cara untuk mengatasi masalah ini adalah melalui usaha untuk menjaga layanan masyarakat agar fleksibel. Ini dapat dilakukan melalui bermacam pendekatan. Yang pertama adalah untuk menjaga layanan masyarakat terbuka pada setiap tingkatan untuk dimasuki oleh orang-orang dari luar. layanan masyarakat

terbuka adalah kualifikasi dari prinsip hasil, dari batas-batas kesempatannya bagi kemajuan dari tingkat-tingkat lebih rendah dari layanan karir. Kualifikasi ini, bagaimanapun juga tidak akan menjadi serius jika merupakan pilihan, hal lain yang sama, diberikan kepada pekerja karir yang memiliki kualifikasi yang sama, dan jika jumlah mereka yang masuk dari luar tidaklah besar.

Sesungguhnya jumlah tersebut tidak mungkin menjadi penting kecuali usaha dibuat untuk membuat hal seperti ini. Jalan normal dari penyegaran layanan masyarakat dari luar akan diadopsi oleh program-program baru atau perubahan dalam syarat-syarat program lama yang memerlukan tipe-tipe baru pegawai atau bagi sejumlah besar pegawai.

Dan sampai sekarang ekspansi pemerintah telah menjadi lebih dari suatu masalah asimilasi dari orang-orang luar dari pada fertilasi dari layanan masyarakat dengan masukan mereka.

Kesempatan bagi suatu layanan masyarakat terbuka akan bervariasi dengan tipe layanan. Ini tidak dapat dipraktekkan bagi keahlian khusus dimana tiidak terdapat layanan profesional luar yang dapat dibandingkan, sebagai suatu rencana militrer dan operasi. Tetapi juga dalam layanan militer ada kesempatan bagi masukan dari luar, pegawai sipil, seperti dalam logistik, penganggaran, dan kepegawaian, dan suatu layanan karir yang kuat bagi militer secara murni adalah suatu argumen bagi pemasukan yang terus-menerus dari pegawai ke dalam layanan masyarakat atau dari usaha-usaha swasta atau bisnis. Bagi kebanyakan proses keahlian khusus dari pembantu atau tipe staf, seperti layanan legal, penghitungan dan penganggaran, administrasi pegawai, dan penelitian ekonomis,

ada kemampuan-kemampuan bagi perekrutan dari luar. Yang sama adalah banyak, mungkin paling banyak, keahlian khusus substantif, seperti dalam kesehatan, kesejahteraan, dan konstruksi jalan raya. Namun kemungkinan-kemungkinan pemasukan syarat ke dalam tingkatan layanan masyarakat yang lebih tinggi dari luar tidaklah besar. Alasannya adalah perbedaan antara upah dalam masyarakat dan kepegawaian swasta. Karena perbedaan ini tujuan akhir yang diinginkan mungkin menjadi lebih berhasil, dan sedikit yang mengganggu layanan masyarakat. Satu dari hal ini adalah pemakaian konsultan dan pegawaipegawai sementara. Ada bahaya dalam perekrutan dari langganan-langganan itu secara dekat dipengaruhi oleh program-program agen - bahaya bahwa mereka akan mempunyai dua pemilik yang minatnya berada dalam konflik. Tetapi bahaya ini yang berada dalam ukuran besar dapat dihindari dengan kebijaksanaan dalam memilih dan memakai konsultan serta pegawai swasta.

Prosedur yang lebih penuh harapan adalah melihat fleksibelitas dalam pelayanan masyarakat itu sendiri. Khususnya perkembangan dalam pelatihan. Pengajuan beasiswa bagi pelajar pada pusat latihan, tugas pegawai militer bagi universitas negeri bagi pelatihan baru, perkembangan fasilitas besar bagi pelajar pada lulusan sekolah yang berada di Departemen Pertanian dan di Washington yang mengilhami suatu kecenderungan yang seharusnya menerima perhatian yang lebih besar. Kadang-kadang serupa dalam pemakaian ahli-ahli luar dalam layanan pembahasan pelatihan. Rencana-rencana ini mungkin secara khusus berguna jika mereka melepaskan pelayanan masyarakat ke dalam hubungan dengan

lapangan pengetahuan yang baru dan lebih luas dimana mereka dapat tak mengenai pokoknya meskipun memperkenalkannya dengan perkembangan baru yang muncul dalam masyarakat. Rencana-renacana lain yang seharusnya disebutkan adalah hal untuk diberikan dalam pelayanan masyarakat. Khusunya peraturan rotasi pegawai layanan dalam negeri, pegawai layanan asing dalam departemen suatu negara, dan usaha untuk merencanakan pengiriman antara Washington dan stasion lapangan dalam negara tersebut. Secara sama keuntungan akan menjadi rencana-rencana yang fleksibel bagi penukaran pegawai antara negara-negara bagian dan layanan lokal dalam suatu bagian dan layanan federal di bagian lainnya. Semua perkembangan menurut prinsip karir dan ide suatu layanan masyarakat yang dispesialisasikan, tetapi dalam waktu yang sama membiasakan dirinya terhadap masyarakat dimana ia berfungsi.

Tujuan-tujuan lain dalam mengatasi resiko birokrasi adalah-melalui suatu lapisan para generalis pada layanan profesional tingkat tinggi. Akan ada dua keuntungan dalam kehadiran lapisan ini. Pertama, hal ini akan memberikan perlindungan bagi para spesialis. Pekerjaan profesional sebagai seorang spesialis seharusnya menjadi seorang yang mempertahankan kemurnian bahasa, apakah dia seorang guru, akuntan, dokter, atau ilmuwan. Jika tidak sedikitnya akan menjual jiwanya dan gagal dalam obligasi terhadap masyarakat. Jika ada kompromi yang harus dibuat karena pembatasan area atau tekanan politik atau keinginan, hal ini seharunya terbagi dalam pesawat operasi yang berbeda. Kompromi tidak dapat dicampur dengan tugas-tugas spesialis

tanpa perluasan yang lebih dari fungsi politik dan pengurangan layanan analisa teknis. Dalam Pemerintah di suatu tempat suatu lingkaran perlindungan seharusnya berarti di sekeliling spesialis, sehingga fungsinya sebagai spesialis dapat dibentuk dengan kesetiaan terhadap kepercayaannya.

Dalam bukunya yang bijaksana yang berjudul "Government and Science" Don Brio melihat bahaya bahwa para ilmuwan dapat mencoba "untuk mengambil tanggung jawab semi poltis dalam alam" dan para politikus mencoba untuk turut campur dengan kondisi-kondisi penelitian, Ilmu Pengetahuan. Dia mengusulkan " suatu lapisan penghalang administrasi antara Ilmu Pengetahuan dan untuk membuat hubungan mereka yang lembut". Saat Rektor Universitas saya yang sekarang dilantik, kolega saya Profesor Walter P. Weeb berbicara untuk Fakultas, berbalik ke masukan Rektor dan mengingatkannya bahwa Fakultas tersebut mengharapkannya untuk berdiri di atas benteng dan melindungi kebebasan mereka. Dalam pengaruhnya, Price dan Weeb mengatakan bahwa perlindungan integritas fungsional para spesialis menentang politik yang di atas adalah satu aspek dari pertanggungjawaban birokrasi.

Potensi kepentingan dari suatu tingkatan lanjutan para generalis yang kedua adalah bahwa mereka dapat menyediakan pandangan luas, dengan apresiasi dari ahli ahli fungsional yang saling berhubungan, pemahaman kepentingan bagi hubungan data teknis dan tujuan politis yang menghasilkan perpaduan keahlian yang nyata yang sangat diperlukan dalam masyarakat yang jamak ini. "The Task Force" pada misinya mengingat kepentingan potensial ini saat dalam menilai fungsi-fungsi lapisan menengah,

disebut sebagai pelayanan masyarakat senior, ini didaftarkan antara keperluannya juga kedua penekanan pada "masalah-masalah kemungkinan, kegunaan, kefektifan" dan kemampuan" untuk mencari keseimbangan keinginan-keinginan yang merupakan fungsi lanjutan pemerintahan".

Selama lebih dari 20 tahun sekarang ada suatu argumen untuk penyusunan dan profesionalisasi fungsi data generalis. Komisi Penyelidikan Pegawai Layanan Masyarakat pertama memberikan dorongan terhadap ide saat ini membedakan pekerjaan dari "layanan administratif". Ide tersebut bertahan dalam suatu cara atau yang lainnya. Ini akan dilihat dalam perkembangan terakhir ini dan generalis kita yang pertama profesional dalam layanan nasyarakat – manajer kota - dan dalam perkembangan terakhir ini dari fungsi manajer = utama dalam beberapa kota terbesar kita. Ini juga dapat dilihat dalam penyatuan fungsi-fungsi manajer puncak dalam kantor-kantor Gubernur di beberapa negara bagian dan dalam kantor-kantor departemen dari layanan nasional, dan dalam kepentingan fungsi-fungsi staf umum pada tingkatan-tingkatan departemen dan kepresidenan. Hal ini kembali muncul dalam rekomendasi yang tersebut di atas mengenai 'Task Force' bagi suatu layanan masyarakat senior.

'The Task Force' menginginkan suatu kelompok administrator tingkat atas yang fleksibel "dengan suatu bidang penting dari kemampuan pengiriman". Ia akan melayani sebagai asisten sekretaris administratif dalam departemen-departemen, pimpinan dan anggota kantor-kantor manajemen departemen, pimpinan dan deputi anggota-anggota lain dari kantor-kantor staf departemen

dengan kebijaksanaan yang sesungguhnya dan Kepala Biro (garis lini). Akan ada sekitar 1500 administrator tingkat atas dalam layanan m-iasyarakat senior. Ada banyak ketidaksetujuan dalam perincian proposal bagi suatu layanan masyarakat senior. Menurut saya, ide dasar dalam layanan masyarakat adalah suatu hal yang baru. Ini suatu tujuan dari perluasan wewenang pada puncaknya dimana perpaduan fungsional dan interfungsional sangat diperlukan sebagai pelengkap keberadaan wewenang teknis pada jarak yang lebih dekat dari birokrasi. Namun hal ini mungkin akan dikerjakan dalam sedikit cara yang jelas dari penggambaran dalam proposal The Task Force. Pertama, saya ragu apakah garis antara pegawai politik dan pelayanpelayan masyarakat atas dapat digambarkan sesederhana organisasi atau sekasar fungsional sebaga tujuan The Task Force. Beberapa Biro sekarang dan tidak diragukan lagi seharusnya dikepalai oleh Pelayan masyarakat yang tetap ; bagi yang lainnya hal ini mungkin merupakan pandangan yang sah dari suatu administrasi baru sehingga mereka tidak dapat menjadi responsif tanpa perubahan dalam kepemimpinannya. Bagi suatu fungsi, ada suatu garis tipis untuk sedikitnya mengatakan di antara nehgara-negara yang meliputi kemungkinan sebaik motivasi politik. Kedua, ini mungkin dianggap sebagai keinginan untuk mengizinkan kebebasan masukan dari banyak kesempatan ke dalam layanan senior. Proposal dari Task Force memerlukan lima tahun pengalaman dalam layanan Federal untuk masuk. Layanan masyarakat senior akan mencegah penyegaran rangkaian atas dari negara bagian dan layanan kotapraja, administrasi bisnis, atau pencarian lainnya. Gerakan keluar dari layanan senior ke dalam posisi politik dengan

kebebasan untuk kembali mungkin juga dapat diinginkan. Layanan masyarakat puncak mungkin merupakan suatu keperluan sumber bagi perjanjian politis, dan kemungkinan dari kembalinya layanan masyarakat akan memudahkan pekerjaan ini. Ketiga, mungkin semua yang dapat dilakukan adalah untuk menetapkan katagori dimana kemampuan pengiriman dapat diusahakan. Ada banyak perbedaan, sebagai contoh, antara alam kerja dalam layanan manajemen, pengawasan, dan analisis ekonomi dan sosial serta perencanaan. Mungkin seorang generalis yang lengkap akan menjadi seorang yang jarang dan kelompok generalis itu sendiri akan selalu mempunyai ga.ris-garis pembagian, meskipun mungkin tidak begitu kasar seperti untuk mencegah tumpang tindih antar mereka.

Akhirnya, seperti yang ditegaskan oleh Wallace Satre, ada cara-cara tambahan dalam keahlian pengembangan dalam administrasi umum "satu adalah untuk merekrut" persediaan generalis muda yang lebih besar. Hal ini dapat diberikan suatu tugas dalam tahun-tahun pertama. Kedua adalah suatu program pengembangan eksekutif, seperti direkomendasikan olah Task Force dan melalui manusia dengan wewenang bagi administrasi umum akan dilihat'dan diberikan pelatihan serta pengalaman menuju tujuan akhir. Ketiga, akan menjadi suatu program yang dibentuk untuk memasukkan persfektif yang lebih luas ke dalam pemikiran para spesialis yang tumbuh menuju posisi administratif dalam layanan masyarakat. Seperti yang dikatakan Don Price, "Satu-satunya harapan bagi suatu korps administrasi yang memadai dalam pemerintahan Amerika adalah untuk membangunnya dalam bagian dimana para generalis

dengan latar belakang dalam manajemen umum dan hubungan-hubungan masyarakat umum, dan dalam bagian dimana manusia yang menjadi seorang generalis setelah suatu dasar menyeluruh dalam salah satu Ilmu Pengetahuan khusus atau dalam aplikasi kerja atau manajerialnya.

Layanan oleh orang yang berwenang dan bertanggungjawab adalah satu dari tujuan besar administrasi. Pencapaian tujuan ini dalam masyarakat kita yang kompleks memerlukan profesionalisasi layanan masyarakat. Profesionalisasi dalam pelaksanaannya membawa masalah. Masalah ini dapat ditemui dalam bagian kebijaksanaan yang dibentuk untuk menjaga agar layanan masyarakat yang penuh dengan wewenang - teknis dan fungsional terhadap superfungsional dari para spesialis sampai para generalis. Bagaimanapun juga hal ini tak akan secara penuh memecahkan masalah birokrasi. Bagi solusi yang lebih jauh dua jawaban terakhir dari Friederick dan Finer bagi masalah pertanggungjawaban akan terus diteliti.[]

YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI
TEMBILAHAN - INHIL - RIAU
اهل السنة والجماعة

DARI MANA ASAL DEMOKRASI ?

I

Bab ini membahas tentang demokrasi yang menjadi idaman dalam hubungan dengan administrasi yang ditetapkan secara berbeda sesuai yang dimaksudkan oleh profesor Finer bahwa seorang administrator akan bertanggung jawab pada wakil orang-orang dan sasaran Profesor Friederick bahwa dia akan mau mendengarkan pendapat umum.

Beberapa tahun yang lalu Lord Heword dikhawatirkan oleh banyak gambarannya sendiri tentang kekuatan administrasi yang tercipta sebagai " kelaliman baru" kemudian James Burnham meramalkan kenaikan sebuah tingkatan kepemimpinan dalam bisnis dan pemerintahan dimana setiap pemerintahan tersebut akan menjadi sebuah pemerintahan oleh kelompok kecil dalam suatu masyarakat. Robert Minels menulis tentang hukum yang

keras dari pemerintah oleh kelompok kecil sebagai kecenderungan yang menghambat pengawasan demokrasi dalam semua bentuk organisasi. Hajek dan Nuses juga.memiliki pemikiran yang cukup luar biasa yang berargumen bahwa penetapan kesejahteraan modern akan ditempatkan pada kemerdekaan kita dalam kekuasaan demokrasi baru.

Kategori dan ramalan ini sepertinya sangat jauh dan tidak realistiis bagi sebagian besar orang Amerika..untuk perjuangan mereka telah menggantikan sifat profesionalisme dari sifat amatir dan perputaran dalam kantor, dan mereka tidak pernah memiliki alasan untuk takut akan penyakit besar dari birokraasi pemerintah. Jika orang Amerika masih takut akan penyakit besar tersebut mereka masih akan mencemaskan bahwa perbaikan administrasiya mencerminkan syarat-syarat dari pemerintahan yang demokratis.

Biasanya hal ini didiskusikan sebagai sebuah masalah dari pengawasan yang diatasnamakan kepada masyarakat. Istilah pengawasan yang diambil disini dan digunakan secara luas untuk memasukkan keduanya (pengawasan dan penyampaiannya). Harus ada pengawasan atau hal lain yang seimbang sehubungan denga hal tersebut oleh masyarakat dan perwakilannya, tapi demokrasi berfungsi melayani sesuatu yang lebih besar ketika penyampainnya langsung dan mendukung pelayanan profesional. Dari mana asal demokrasi? Ada banyak pandangan dari demokrasi dan beberapa diantaranya digunakan dengan perhatian didalam sebuah diskusi dari pengawasan demokrasi dari birokrasi . Satu gagasan adalah bahwa suatu demokrasi dalam administrasi diantaranya berarti pelaku dari suatu organisasi dalam memetapkan aksi-aksinya.

Partisipasi dari pelaku-pelaku tersebut mungkin dapat bernilai untuk semangat juangnya atau sebagai suatu pengakuan dari martabat manusia. Ini mungkin menjadi hal yang sangat penting dalam membuat keputusan yang rasional. Tapi ini tidak rasional bila masalahnya adalah pengawasan demokrasi. Perwakilan administratif tidak bersifat kemasyarakatan, tetapi merupakan abdi masyarakat (melayani masyarakat). Pelaku yang berpartisipasi tidak berfungsi dalam pelaksanaan pelayanan. Sungguh hal ini mungkin menjadi konflik (pertentangan). Untuk pelaku yang berpartisipasi tersebut dapat memenuhi syarat sebagai pimpinan secara hirarkhi. Kadang-kadang penggabungan dari pengorganisasian secara hirarki didiskusikan sebagai keantidemokrasian dari mereka sendiri karena mereka meliki keterlibatan dengan suatu paham yang dipatuhi mutlak yang berhubungan dengan pekerja dalam organisasi. Ini posisi yang membingungkan dari pekerja dalam masyarakat dimana mereka bekerja. Pemerintah yang demokratis berpendapat bahwa administrasi harus menitikberatkan pada pengawasan dari luar. Dan penggabungan dan pengorganisasian secara hirarkhi melengkapinya denqan menjamin pokok persoalan ini secara menyeluruh.

Demokrasi ; juga telah didefinisikan sebagai sesuatu yang berkenaan dengan partisipasi dengan pengaruh kelompok diluar administrasi. Diskusi yang menetapkan partisipasi dalam administrasi, Walter Belhord menyimpulkan "pengaruh dari kepentingan pribadi membentuk jalannya aksi yang resmi". Ini adalah pekerjaan administrasi. Tetapi saya pikir Bellhorn benar ketika ia merubah pengumuman yang luas ini dengan menyadari

bahwa ini adalah doktrin yang berbahaya jika tidak dengan keras dibatasi aplikasinya. Pertimbangan dalam cara-cara yang tepat dari kepentingan pribadi dipengaruhi kebijaksanaan ad alah proses admninistratif yang seharusnya. Tetapi hal ini akan bersifat demokrasi juga hanya jika kepentingan pribadi dapat membentuk jalannya aksi yang resmi yaitu kepentingan masyarakat ; Atau jika daerah dalam setiap aksi dibentuk termasuk hanya kemungkinan terjadi secara teknik dan syarat yang mengikutinya dalam batas dari tujuan yang ditentukan oleh masyarakat yang lebih dekat mewakili masyarakat keseluruhan.Perwakilan kelompok dalam beberapa bentuk mungkin menjadi bagian dari demokrasi dalam suatu masyarakat yang jumlahnya terbanyak tapi tidak jika hal ini diterima oleh perwakilan dari urusan perhatian masyarakat, kepada kelompok yang tidak cukup mewakili masyarakat. Ill-fated NRA (1933-1935) menggambarkan pembentukan aksi yang resmi oleh kelompok pribadi . Akan tetapi susunan dari perwakilan mayarakat tersebut sangat memprihatinkan yang menjadikannya sulit untuk disebut sebagai suatu contoh dari administrasi demokrasi.

Demokrasi, seperti kepentingan masyarakat adalah termasuk konsepnya tidak dapat dipisahkan dari orang, masyarakat, dan komunitas. Ini tidak berarti bahwa komunitas itu sendiri bukan merupakan perbedaan yang berlipat ganda atau dapat diwakili dari semua variasinya dengan setiap proses tunggal. Ini tidak berartu bahwa pemerintah tidak secara demokrasi bertanggungjawab atau tanggap kepada perasaan masyarakat, kecuali kalau totalitas prosesnya memberikan perwakilan kepada keduanya kepersatuan dan kepada banyak variasi dari masyarakat.

Apakah cara-cara dari pencapaian tujuan administrasi darimana asal pengawasan dan penyampaian demokrasi. Saya mendiskusikan dalam bab satu terakhir bentuk yang berarti setiap tujuan untuk menjamin bahwa birokrasi tidak akan menjadi suatu kelas terpisah. Ada hal lain yang mencari jaminan bahwa orang akan akan memiliki kesempatan yang luas untuk masuk'ke administrasi atau bahwa administrator dapat mengetahui keinginan orang-orang. Ketika yang lain masih menyiapkan keikutsertaan dari masyarakat atau bagian dalam proses administrasi. Dan akhirnya ada hubungan dari administrasi untuk memilih perwakilan masyarakat.

II

Kita pertama mendiskusikan hubungan langsung dengan masyarakat bukan dengan perwakilamya. Disana dapat diawasi dan dicapai untuk birokrasi yang menembus hubungan masyarakatnya ? Satu kemungkinan adalah keikutsertaan yang biasa dilakukan oleh seseorang dalam masyarakat yang berpikir bahwa mereka bisa mendapatkan suatu kebaikan posisi resmi dengan membuat suatu sumpah meskipun tidak dibayar, atau tidak dibayar sama sekali, pekerja separuh waktu. Dalam adminstrasi dari program nasional yang telah dibawa kejutan orang melewati negara yang luas ini telah dipertimbangkan untuk menggunakan keikutsertaan lokal. Sistem telah diikutkan dalam administrasi dalam pelayanan yang selektif, perbandingan masa perang dan konservasi pertanian dan program stabilisasi. Dalam dua pertama, susunan keikutsertaan telah menjadi

pertisipasi masyarakat dan terakhir keikutsertaan hanya dengan pengaruh ketertarikan yang langsung. Dalam setiap kasus suatu pemerintahan yang kekurangan, kecuali untuk kantor pos, pusat administrasi dari masyarakat, telah ditetapkan dengan suatu arti dari program mendapatkan pengaruh dalam setiap masyarakat.

Kesimpulan manfaat komoditi, partisipasi sukarela dalam pendistribusian , saya telah memiliki : ditetapkan bahwa seperti dari administrasi - sebuah metode dalam mendapatkan rasio untuk orang yang tepat dan dengan meminimumkan kesulitan. Ini menolong mendapatkan penerimaan masyarakat dari ide penetapan dan keadilan dari keputusan individu . Ditetapkan bahwa partisipasi lokal dalam program nasional . Semua ini melayani untuk jembatan diantara kesenjangan dari rencana nasional dan rakyat yang tinggal disana. Dengan lain kata saya menyimpulkan bahwa "ketidakmerataan dan kelemahan diharapkan/diperkirakan ketika tenaga sukarela digunakan".

Pembuatan administrasi biasanya dikurangi kegunaannya dibandingkan dengan administrasi birokrasi, tapi seperti sistim juri, ini mendidik orang dan merupakan katup pengaman bagi pemerintah memikirkannya untuk membentuk persoalan pemerintah sebagai rekonsiliasi dari "urusan prilaku masyarakat yang terlatih dan pengawasan dari badan perwakilan". Mill masih belum menekankan bagaimana "Suatu manfaat adalah bagian dari susila petunjuk yang diberikan oleh partisipasi dari warga negara itu sendiri, jika hal ini jarang terjadi dalam suatu fungsi masyarakat sekarang ini ada semacam bahaya bahwa orang di dalam pemerintaYian kecil bisa merasakan bahwa kebijaksanaan pemerintah adalah sebuah bagian

dari pengalaman yang hanya memandang mereka sebagai orang yang diawasi. Partisipasi warga negara dalam suatu tindakan yang berarti mungkin menyediakan sebuah pengertian dari rintangan persoalan dan dengan kembali menggunakan ucapan Mill bahwa perasaan yang tidak mementingkan diri sendiri dari pengenalannya pada masyarakat, tetapi pada saat partisipan masyarakat mendidik masyarakat itu sendiri, ini juga mendidik administrator pada bisa diterimanya dan penekanan yang lunak dari administrator untuk hidup dalam kerangka aturan dan sistem. Pembuatan administrasi memiliki batasan dan menciptakan masalah besar dari petunjuk dan pengawasan.

Arti lain dari pembuatan administrasi adalah pada referendum pertanian. Ini bisa menjadi sebuah alat demokrasi jika referendum dibatasi untuk memilih mana yang mempunyai arti hanya untuk atau kepentingan petani. Perhentian ini, saya yakin menjadi alat demokrasi dalam setiap kasus dimana isu-isu dari kebijaksanaan yang secara serius mempengaruhi masyarakat sebagai pelaku untuk membedakan suara petani.

Pembuatan partisipasi juga telah disediakan dalam penggunaan dari pembagian waktu dewan pengurus masyarakat untuk arah sebuah program administrasi . Metode ini menja ga tanggapnya administrasi yang telah jarang diberlakukan dalam administrasi nasional kita. Khususnya untuk hal-hal seperti pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan.

Saya harap kita memiliki lebih analisis ilmiah dari alat-alat ini. Ini tentunya telah membawa ke administrasi yang menarik dan gagasan dari pemimpin-pemimpin masyarakat yang terkenal, dan

sebaliknya telah memiliki pengaruh yang mendidik bagi anggotanya. Pada waktu yang sama pembentukan tanggung jawab untuk pemimpin puncak dan arah kebijaksanaan yang merugikan. Ini memperkuat fungsi orang yang tidak kedalam partai (independent) dan kordinasi yang menghalanginya dan pendapat yang berlawanan kuat dimana kordinasi yang berlanjut dengan fungsi lain dibutuhkan. Ini telah menjadi alat menjaga politik yang tidak dipengaruhi oleh administrasi. Apakah tidak dilakukan sedemikian ? atau telah menyalurkan politik yang sembunyi dan saluran yang tidak bertanggungjawab ? Ini adalah alat untuk perkumpulan politik yang mengembangkan kondisi untuk kepemimpinan yang bertanggungjawab? Atau belum dikembangkannya penyekatan politik dan dasar dari sebuah pelayanan masyarakat yang profesional ? Dengan kata lain hal ini telah dipindahkan terlalu banyak dari politik ? Sudahkah hal ini dijaga dari hal yang tidak mungkin dari saluran politik yang seharusnya sudah disadari atau dipertimbangkan disana ? Apakah hal ini telah dibicarakan upaya pencegahan dan pendidikan masyarakat pada ciri-ciri yang penting? Sudahkah dia dengan kata lain, dikemukakannya pembentukan partisipasi setinggi itu dan dibedakan sebagai sebuah tingkatan pembatasan yang serius perwakilan masyarakat ke sedikit anggota (yang tidak dapat dihitung) dari masyarakat ? Bagaimana papan pengumuman berisi informasi dari setiap operasi mereka ? Haruskah itu datang ke mereka dari birokrasi yang mereka kontrol ? Tanpa sebuah studi dan rumusan rencana dari pemiliknya dan waktu yang penuh dalam menganalisa masalah, dapatkah papan pengumuman menyediakan pengawasan demokrasi pada birokrasi

yang dibutuhkan ? Tidakkah papan-papan pengumuman adalah sebuah bagian lemah dari demokrasi yang luas, kompleks dan usaha secara teknis ? Lebih-lebih disana ada sebuah kelompok profesional yang kuat ketertarikannya pada pekerjaan seorang agen ? Apakah tidak berbahaya bahwa papan pengumuman akan sangat mewakili suatu ketertarikan atau tidak menyediakan sebuah pengawasan yang benar-benar bebas pada kepentingan masyarakat secara keseluruhan ?

Ini adalah satu dari isu yang paling mengganggu dalam sebuah organisasi masyarakat yang berwenang. Saya berarti memberi saran, bagaimanapun juga bahwa kecuali untuk badan perwakilan profesional, pembuatan perwakilan dengan wewenang yang ditetapkan tidak akan diambil lagi dalam jenis baru dari pelayanan masyarakat, sedikitnya dalam yurisdiksi itu dimana sebuah pelayanan masyarakat yang profesional dan adanya sebuah sistem dua partai . Dengan kata lain, perluasan dari pembetukan partisipasi pada tingkat yang paling tinggi dari administrasi melewati maksud yang lainnya, dinamakan komite penasehat, mungkin diharapkan.

Jenis dari komite penasehat umumnya adalah satu dari setiap anggota yang mewakili secara khusus dipengaruhi oleh sebuah program perwakilan. Komite berhubungsan langsung dengan administrator yang mendapatkan informasi pada pengerjaan secara teknis dan pada tingkatan penampilan dan syarat sah yang akan diterima oleh kelompok yang berpengaruh. Mereka juga memberi kesempatan pada perwakilan administratif untuk membuat pandangannya sendiri dan kelompok pemimpin dan untuk mendapatkan persetujuan dan dukungan mereka. Sekalipun

begitu mereka membawa bahaya yang besar dimana mereka akan memeberikan jalan masuk yang tidak mulus kepada perwakilan administrasi dan kemudian merubah program mereka terhadap kelompok yang menarik dimana secara kuat diwakili pada komite. Hali ini bisa meningkat karena komite tidak mewakili orang-orang khusus yang dibelanya dan mereka akui untuk mewakilinya. Daiam pemerintahan yang luas selalu ada bahaya yang akan membatasi jalan masuk ke yang "luas dan dekat!' dan bahaya ini ditonjolkan oleh komite penasehat. Di kantor administrasi harga kantor daerahnya mengeluh bahwa komite penasehat tidak mewakili kelompok industri. Mereka akhirnya berhasil dalam mendapatkan sebuah kelonggaran yang mereka akan berikan sebagian dalam menyeleksi komite penasehat. Diharapkan dengan cara itu respon dari perwakilan ke masalah dari semua jenis urusan dalam semua seksi daerah dapat diperbaiki. Bahaya dari ketidakmerataanya jalan masuk bisa meningkat juga karena sesuatu yang terpendam dan tidak terorganisasinya mengingat dari masyarakat umum tidak terwakilkan. Pengaruh yang mungkin menonjolkan beberapa tekanan yang ada dalam perwakilan untuk melihat minat umum dan untuk mengejar garis kebijaksanaan yang serasi dengan minat kelompok yang diwakili.

Beberapa orang akan berpendapat, oleh karena itu bahwa bimbingan dengan komite penasehat akan disesuaikan menjadi proses yang seharusnya untuk mempengarujhi kelompok tapi ini bukan sebuah alat demokrasi. Tetapi demokrasi adalah sebuah proses yang sangat istimewa dan kompleks-. Usaha perlindungan untuk administrasi yang tanggap ditempatkan pada bagian yang

penggunaannya tenang. Dari beberapa metode yana jika digunakan tanpa perduli dan pendapat yang seimbang dapat mengalahkan tujuan dari negara, tentunya. Kesimpulan yang terjelas tentang komite penasehat adalah yang dikemukakan oleh Arthur Macmahon beberapa tahun yang lalu bahwa hanya dengan penggunaan yang hatu-hati dari ketentuan nasehat akan berbahaya dari administrasi yang disetujui bersama pada inti yang dihindarkan.

Bahaya yang dihindarkan adalah tidak begitu besar dimana komite penasehat mewakili minat masyarakat secara keseluruhan. Komite perpustakaan dan rumah sakit bisa mempengaruhi komposisi masyarakat yang membentuk kepemimpinan. Tingkatannya, ini secara potensial berarti dari pembuatan administrasi bisa ditanggapi ke kebutuhan dan cita-cita ornag tetapi membawa bahaya kecil atas penghambatan demokrasi.

Cara kedua dari keikutsertaan yang dijamin adaiah melalui proses desentralisasi dan fasilitas. Ini bisa dikerjakan dengan pelaksanaan pemerintahan dari daerah hukum yang lebih kecil, seperti dalam pelaksanaan UU negara bagian, daerah atau negara dan kerjasama lokal dalam membawa progran nasional atau hal ini dapat dikerjakan dengan membangun bidang perkantoran oleh pemerintah pusat atau nasional. Ada beberapa motivasi yang lazim untuk desentralisasi dalam setiap kasus. Dalam suatu bagian ada syarat untuk program yang efektif dari administrasi ini dan yang menyenangkan masyarakat. Di luar hal ini, ada persyaratan untuk pemerintahan yang tanggap. Administrasi tidak selalu tanggap jika penyesuaainnya tidak dibuat untuk kondisi yang tidak sama dalam bagian yang berbeda dan sebidang lahan yang luas.

Tidak juga menjadi tanggap jika jalan untuk memasukinya tidak menguntungkan untuk orang yang mungkin dipengaruhinya. Kantor daerah perlu memberikan orang-orang beberapa fasilitas umum dalam mempergunakan haknya, lalu sebagai suatu penyeragaman dalam beberapa perhitungan kesempatan yang lebih besar untuk orang-orang yang mengetahui di Washington dan negara bagian dan yang memiliki bisnis perjalanan cepat ke pusat-pusat yang jauh. Mereka perlu untuk melengkapi kunjungan administrator ke kantor yang jauh dengan arus informasi pada reaksi masyarakat, karena itu mereka dapat mengetahui apa program mereka yang dikerjakan untuk dan bag.i masyarakat yang adalah tantangan yang besar dimana manfaatnya besar sekali dari kantor daerah yang mungkin diawasi oleh administrator puncak.

Cara terakhir dari menjamin anggapan adalah mendapatkan contoh dari opini masyarakat. Perwakilanperwakilan sering membuat susunan untuk memotong tekanan harian dan mingguan dan mereka akan menambahnya mungkin lebih banyak pada masa yang akan datang dengan menarik reaksi masyarakat untuk kecenderungan dan gambaran pendapat-pendapat dalam perdagangan dan publikasi profesional. Administrator juga menghadiri pertemuan profesional dan kelompok pemerhati setia dengar. layanannya. Puncaknya dari semua ini adalah kepekaan dari administrasi dan jika opini yang dicari cukup luas tanggapan dari administrasinya mungkin diluaskan.

Ada dua hal terpenting dari ketakutan dan keberatan tentang variasi penting dari keikutsertaan dan kontak yang dilakukan masyarakat. Yang pertama adalah perwakilan akan dilengkapi

dengan fasilitas dimana mereka dapat mengawasi tanggapan masyarakat untuk kegiatan mereka. Pada masa pertengahan dari kehidupan OPA seorang pembentuk yang menghentikan penyerahan perwakilan ke badan perwakilan daerah dan komite penasehat dan mengatakan "perwakilan ini telah membuat mesin propaganda yang dapat mengontrol pikiran orang Amerika". Ketakutannya ini ternyata tidak ditemukan. Seperti yang didemonstrasikan dengan pembatasan kekuatan berikutnya dan vonis mati terakhir bagi perwakilan tersebut. Setiap maksud hubungan terdiri dari dua cara, unit peletakan partisipasi, kantor daerah dan pers dapat digunakan sebagai penghubung untuk mendapatkan dukungan masyarakat untuk administrasi. Tetapi dukungan adalah hal yang sangat diperlukan untuk keefektifitasan program. Perwakilan harus (diijinkan) diberikan fasilitas untuk mendapatkan hal tsb. Jika mereka menyempurnakan segala sesuatunya untuk masyarakat. Sepanjang masyarakat mendukung karena kemengertian mereka sepanjang ada maksud untuk menutupi tuntutan yang salah. Usaha untuk mendapatkan konsensus adalah hal positif yang baik bukannya keburukan. Penggunaan alat untuk menghubungi masyarakat biasanya membawa keikutsertaan kedua terakhir dari'jalanan, dan menjamin bahwa respon adminoistrasi dan kesamaan masyarakat didasarkan pada lebih lengkapnya pengertian dari posisi dan kebutuhan yang lainnya.

Ketakutan yang lain adalah bahwa aktifitas hubungan msyarakat tidak akan melengkapi secara cukup luas jalan masuk masyarakat menuju administrasi yang benar-benar secara demokrasi. Perwakilan suka mengembangkan persatuan yang

tertutup dengan mereka yang memiliki rasa ketertarikan yang besar terhadap pekerjaan mereka. Mereka mungkin hanya memeliki sedikit hubungan berlanjut dengan bagian lain dari masyarakat. Dalam pendirian progranm perwakilan oleh kongres dengan banyak kebutuhan dan minat yang ada pengaruhnya. Berdasarkan komplektisitas dari proses legislatif dan perbedaan perwakilan yang ada. Kesempatan untuk menghadirkan kebutuhan mereka. Jika administarasi secara demokrasi disamakan dengan kesempatan yang ada dari hubungan masyarakat harus dilindungi.

Pembatasan yang paling berarti dari maksud-maksud pengawasan dan penyampaian adalah bahwa mereka hanya dapat diinterstitial. Mereka tidak dapat melengkapi pernyataan yang utama dari tujuan pemerintahan, sumber daya finansial lampiran atau pembatasan kekuatan perundang-undangan baru, atas kordinasi yang melebihi program lain. Bagian ini dari pengawasan dan penyampaian dapat datang hanya dari sistem yang mewakili.

III

Maksud utama dari pengawasan demokrasi adalah melewati sistem perwakilan. Demokrasi seperti ini melewati setiap administrasi yang telah mendapatkan keberadaan, kekuatan dan tanggungjawabnya. Tanpa pengawasan yang ketat administrasi akan dengan sendirinya menjadi institusi politik yang paling tinggi, dimana juga akan menjadi suatu asumsi/ anggapan yang mustahil. Administrasi sebenarnya adalah suatu fungsi yang lebih rendah, dan lebih rendahnya ini dalam perwakilan

pemerintahan diperkirakan hal yang paling unggul dari suatu badan perwakilan. Posisi dari badan perwakilan sebagai kepercayaan masyarakat dan fungsi asal administrasi sudah menjadi peraturan pertama dari etika administrasi. Bahwa norma atau peratura tersebut adalah kesetiaan pada pernyataan yang sudah sebagaimana mestinya dari suatu perwakilan. Tanpa hal ini Pemerintah tidak dapat menjadikan demokrasi sebaik birokrasi.

Keperluan ini tidak bermaksud, seperti yang diargumentasikan oleh Finer bahwa perwakilan seharusnya mementukan arah dari pelayanan masyarakat kekeadaan yang baik dari kemungkinan teknisnya. Charles Hyneman sepertinya memiliki pernyataan yang paling tepat, prinsip yang tepat ketika dia menulis dan kongres seharusnya tidak mendefinisikan atau mengungkapkan pemerintahan mengambil alih sampai serinci bahwa pegawai administrasi tidak memiliki kemampuan dalam menerima hal-hal yang penting (utama) dimana pembuatan UU nya dipimpin langsung. Tujuan demokrasi tidak bermaksud bahwa perwakilan akan menentukan atau bahkan mnengambil catatan dari semua kebijaksanaan ini bukan berarti bahwa mereka bisa membuat suatu bentuk tuntunan dari tujuan dan mengambil aksi yang benar jika maksudnya salah dalam perluasan yang panjang lebar dan pelaks. anaannya.

Bukan juga tuntutan bagi keunggulan dari badan perwakilan merupakan sebuah tuntutan sederhana untuk peraturan umum. Biasanya tidak ada opini umum mayoritas mengenai suatu isu sebelum dilakukan oleh badan perwakilan. Jika benar, maka biasanya memungkinkan untuk mengetahui bahwa opini mereka

itu sesuai dengan opini mayoritas. Keputusan mungkin mewakili lebih dari opini umum (mayoriras) karena keinginannya bersamaan dengan keinginan Rumahtangga Negara, Senat dan Presiden. Dan setiap keinginan itu adalah persetujuan dari banyak pengaruh. Sistem kita dapat lebih mewakili dari ada peraturan umum, peraturan partai. a.tau bahkan kesamaan mayoritas, untuk hal-hal yang sangat berbeda dari bagiannya bisa menj3min bahwa totalitas dari keahlian dan totalitas dari jumlah terbanyak dan kesatuan menjadi komponen dari keputusan. Atau sedikitnya mewakili setiap peraturan umum, peraturan partai atau kesamaan mayoritas karena hal itu melengkapi kesempatan untuk bagian yang tidak diwakili dari sistem untuk mempengaruhi kebijaksanaan adnministrasi, dan karena hal ini sangat kompleks dan sudah ditutup jalan masuknya oleh administrator ke sistem perwakilan Lntuk tuntunan baru dari kebijaksanaan.

Sistem mewakili perwakilan keduanya yaitu persatuan dan masyarakat terbanyak. Kepresidenan adalah, tentu saja hanya merupakan perwakilan formal persatuan maksud dan tujuan dari negara. Tapi persatuan ini didorong untuk memfokuskan tekanan-tekanan dari kenyataan-kenyataan yang ada dalam komite dan anggota kongres, posisi dan jumlah pemilih yang banyak sekali mendapat masalah dengan memimpin suatu kongres. Senator, dan proses menjaring kebijaksaan di luar banyaknya tuntutan. Perbedaan dari banyaknya masyarakat yang juga terpengaruh, tidak hanya dalam kongres tetapi juga dalam organisasi administratif yang digarisbawahi oleh kepresidenan dan menekannya untuk menunjang pegawainya dari luar, peraturan umum.

Dengan segala ketidaksempurnaanya sistem perwakilan yang menyusun kepresidenan dari kongres adalah penjelmaan yang paling jelas dari tujuan demokrasi, yang mungkin untuk menetapkan yang pertama dari 4 proporsi nyata atau prinsip dari pengawasan demokrasi.

Sesuatu yang sederhana,presiden harus memiliki penga wasan administrasi. Ini adalah prinsip yang tradisional dan modern. Serasi dengan yang dimaksud oleh Framer yang membuat presiden sebagai pemimpin eksekutif dari pemerintahan, dan hal ini ditegaskan oleh laporan komite presiden pada manajemen administrasi tahun 1937 dan oleh komisi pertama Hoover. Adalah sebuah prinsip demokrasi untuk pernyataan bawahan dari semua wakil administrasi kepada suatu pertanggungjawaban yang mewakili masyarakat.

Untuk mengamankan pertanggungjawabannya presiden membutuhkan kecukupan dan kesatuan yang kualified dari eksekutif politik. Fungsi mereka: seperti yang disebutkan oleh satuan tugas pada personel dan pelayanan umum yang dilaporkan ke komisi kedua Hoover. Adalah "untuk mewakili tujuan kebijaksanaan administrasi presiden untuk membawa tambahan masyarakat umum yang menujang keputusan administrasi, untuk mekengkapi kepemimpinan dalam mengembangkan kebijaksanaan, untuk menguji kekuatan UU yang diberikan mereka sebagai wakil masyarakat, dan untuk aksi pemimpin eksekutif dalam melihat semua peraturan yang dijalankan secara setia. Dalam jangka pendek untuk mengambil pertanggungjawaban pemerintahan, presiden adalah eksekutif politik. Mereka menempatkannya dalam posisi dimana mereka dapat selalu menghubungi dan mengawasi serta

mengambil pertanggungjawaban untuk kegiatan yang dilakukuan oleh administrator.

Satuan tugas mengemukakan bahwa "peraturan dari seluruh kelompok dari partai politik eksekutif adalah jantungnya pemerintahan perwakilan". Pembenaran untuk pernyataan yang ada dalam ketidakmampuan kongres untuk melengkapi langsung kelanggengan dan pengawasan dari administrasi dan dalam posisi ini presiden adalah wakil negara.

Administrasi Eisenhower membantu men;eiaskan tentang kebutuhan pertanggungjawaban politik untuk kegiatan administrasi dengan membuat daftar C. Sebuah kategori yang terpisah dan dari pegawai masyarakat yang tidak tetap termasuk golongan penting karena mereka memiliki fungsi yang terbaik dalam membuat kebijaksanaan. Satuan tugas mendukung ide ini dan beranggapan bahwa harus ada peningkatan dalam jumlah posisi kepemimpinan politik dan pertanggungjawaban. Berapapun jumlahnya, haruslah cukup untuk melengkapi kesempatan bagi administrasi yang baru dalam meletakkan kebijaksanaannya. Dalam batasan UU dan batasan konstitusional, ke dalam pengaruh dan menjamin bahwa presiden dapat menghentikan tanggungjawab kontitusionalnya untuk melihat bahwa hukum itu dilaksanakan dengan sangat setia. Paul Appleby dengan ringkas menyatakan nilai yang dibutuhkan untuk mencukupi pegawai politik melaksanakan pertanggungjawaban politik. Masalah tersulit dari masalah yang ada, adalah perca kapan satuan tugas yang memperlihatkan bahwa pada tingkat yang paling tinggi orang-orang ini akan membutuhkan kemampuan pengembangan yang baik dari eksekutif dan kualitas pemgembangan yang baik

dari kepemimpinan politik dan bahwa pada tingkatan yang lebih rendah.. mereka harus memiliki kapasitas yang besar secara cepat untuk menembus misteriusnya operasi yang kompleks dan secara teknis, dan kemampuan analisis dari sebuah tawaran yang baik dan sebuah hadiah untuk bekerja bsrsama masyarakat. Disimpulkan bahwa setiap kapasitas yang sangat penting dalam eksekutif politik adalah tidak secara sistematis dikembangkan di kehidupan ala Amerika. Masyarakat Amerika tidak mendidik bagi kepemimpinan politik.

Setiap pelaku administrasi akan menemui masalah ini dalam caranya sendiri. Satuan tugas pada anggota dan pelayanan masyarakat mencatat bahwa kira-kira 50 % dari para pemegang jabatan dipekerjaka dalam daftar C. Masih ditopang dan sebagai tambahan 20% dari semua posisi di daftar C dipenuhi oleh promosi, penugasan kembali atau perpindahan pegawai federal yang ada dalam pelayanan sebelumnya ke perubahan dalam administrasi. Pengerahan oleh sebuah administrasi republik dari 70% staf politiknya dari orang yang telah dilayani dalam administrasi demokrasi menekankan kembali pentingnya ukuran tetap pelayanan dan dari kesempatan kemampuan dari administratif ke pelayanan politik. Ini juga memperlihatkan kesulitan yang besar dalam perekrutan eksekutif politik yang mampu dari luar sistem hirarki eksekutif. Administrasi Eisenhower didapatkan secara berat dari urusannya ; administrasi yang lain mungkin didapatkan secara lebih luas dari rumahtangga negara dan balaikota, dimana setiapnya adalah pusat pendidikan untuk eksekutif politik ; atau dari kongres, pendidikan, profesi dan organisasi masyarakat yang tidak benar.

Ada dua masalah dari hubungan itu, yang meningkat karena menghargai eksekutif politik. Mereka disesuaikan dengan program presiden. Langkah besar yang pertama dalam hal. ini adalah bahwa pengembangan pegawai pembantu di kantor presiden. Terutama sekali setelah tahun 1939. Administrasi Eisenhower telah menyempurnakan maksudnya untuk hal ini dan departemen eksekutif politik dapat bekerjasama sebagai satu tim penunjukan pemimpin staf (pegawai). Pendirian sebuah sekretariat kabinet, pendayagunaaan kabinet dan pengamanan komite antar departemen telah menolong memberikan kesatuan dan arah ke administrasi. Masalah yang lain adalah hubungan dengan pegawai tetap. Dalam hubungan yang mengkombinasikan keuntungan dari birokrasi dan demokrasi adalah dicari. Kelanjutan, keahlian dan pendekatan non politik ke masalah yang ditawarkan oleh pelayanan tetap. Perwakilan dari tujuan baru, sebuah kapasitas yang lebih luas untuk kesadaran hubungan yang mahal dan kepekaan pada perasaan umum yang ditawarkan oleh pegawai politik sementara pada tingkatnya.

Hanya sebuah hubungan kerja diantara para profesional dan pelaku politik yang dapat ditawarkan oleh ilmu pengetahuan dan dorongan untuk adaptasi kreatif dalam kebijaksanaan yang dibutuhkan dalam masyarakat yang berubah-ubah. Ini bagian dari fungsi politik un~uk menyegarkan dan memperkuat birokrasi dan untuk memberi dukungan ide gagasan yang konstruktif yang datang dari birokrasi. Ini adalah bagian dari demokrasi yang gagasan dan pengendaliannya baru dari jumlah terbanyak dan masyarakat yang bebas akan dapat memenuhi saluran politik pada kejernitian dan kesuburan birokrasi.

Pengawasan administrasi oleh Presiden membutuhkan lebih dari hanya sekedar personel dia saja ; ini juga membutuhkan sebuah struktur yang terpadu. Secara keseluruhan hal ini telah diterima dalam administrasi nasional kita. Tetapi masih, bagaimanapun juga terlalu banyak perwakilan yang melapor kepada presiden, dengan akibat yang rumit dalam mengkoordinasikan dan pengawasan. Lebih-lebih, ada yang masih menjadi daerah sisa dari kebebasan.

Pendapat tentang kemerdekaan secara kuat didasari pada gagasan yang menetapkan fungsi yang seharusnya dijauhi dari politik. Pendapat adalah suara yang menuju kepada titik yang dicari. Dimana kegiatan memiliki masalah yang kompleks dari keahlianya, dan dalam kantor yang standar atau pada dokter atau guru yang praktek. Atau dimana hukum digunakan oleh partai individu. Dan dalam pembayaran untuk manfaat keamanan masyarakat atau wajib militer bagi bagi pria untuk pelayanan militer, berarti bahwa seharusnya menjadi alat untuk mencegah setiap campurtangan politik. Fungsi dari politik yang tinggi tigkatannya adalah untuk menjamin bahwa yang baiklah yang terseleksi sebagai kepala administrasi, untuk membantu mereka mendapatkan sumberdaya vang cukup, dan untuk melihat bahwa administrasi efektif. Kesadaran yang sama digunakan pada saat hukum dilaksanakan dalam kasus yang utama oleh suatu jenis peradilan dari cara bekerjanya (dengan laporan) dan kebijaksanaan yang berkembang secara kebetulan. Tetapi dimana penentuan kebijaksanaan utama adalah tujuan dari hasil yang utama juga, maka pendapat untuk kemerdekaan adalah anti terhadap demokrasi. Beberapa penyekatan politik dalam penentuail kebijaksanaan adalah tepat untuk melindungi minat

masyar.akat karena politik bisa bertentangan dengan pilihan yang mudah. Penyekatan itu bisa mengakibatkan kehadiran banyak pegawai tetap dengan kemampuan yang profesional tetapi pada saat seorang profesional telah ditempatkan dalarn administrasi ketika proses telah melengkapi kesadaran akan kebijaksanaan mereka. Dengan lain kata, pertanggungjawaban politik pegawai telah dibentuk, kemudian fungsi profesional dan keadilan yang menyekat politik telah habis waktunya dan inilah waktu untuk memilih saluran politik. Pertanyaan terbuka dari seberapa tinggi pelayanan para profesional atau seberapa rendah administrasi politik harus mencari dan membiarkannya untuk memilih dari perwakilan ke perwakilan dan dari waktu ke waktu. Ini adalah pendapat bahwa politik dan profesinalisme keduanya memiliki fungsi penawaran dan fungsi kekuatan dan perdamaian minat masyarakat dari demokrasi dan birokrasi, dari politik dan profesionalisme, ada untuk menyusunnya untuk membentuk fungsinya.

Apa yang ditetapkan adalah tuntunan utama untuk organisasi dan bukan sebuah pendapat yang ada mungkin menjadi kasus pada alat lain untuk penyekatan keputusan kebijaksaan yang dibuat debgan tergesa-gesa tidak secara adil. Tuntunan yang memudahkan : Politik adalah fungsi tertinggi, tetapi penyekatan yang dilakukan terhadap percepatan itu melewati pelayanan yang bersifat profesional adalah bukan tidak demokratis. Perwakilan pemerintah harus beranggapoan bahwa wakil rakyat bisa membuat keputusan yang salah, tetapi perlu untuk tidak beranggapan yang mereka harus buat bagi mereka pada masa depan informasi pada pengaruh mereka.

Tiga bagian lain mengenai pengawasan dari sistem perwakilan dihubungkan ke fungsi Kongres. Satu dari semua ini cukup jelas tetapi merupakan fakta yang penting. Tidak ada satupun yang pernah lengkap dan akhirnya diserahkan ke administrasi. Penyusun perduli akan hal ini dalam bentuk yang solid dengan menetapkan pemberitahuan. Setiap administrator mengetahui bahwa telah ada pemberitahuan tersebut, kebebasan yang berakhir. Juga kekuatan pembuatan hukum tetap tertinggi, dan mengenai perubahan itu dapat dibuat dalam mendelegasikan hak dan dalam penetapan administrasi. Kekuatan penyelidikan dan penentuan pernah ada dan ada dimana-mana. Kekuatan dari penegasan perjanjian melengkapi 4 deretan cabang dari kekuatan Kongres. Dan 4 cabang ini bersama-sama menurunkan segala cara untuk kesempatan kongres, komite dan anggotanya mempengaruhi untuk bersifat mendukung administrasi. Pengaruh dibangkitkan pada setiap bagian administrasi bertingkahlaku seperti itu untuk menyebarkan ketiakpuasan diantara berbagai kekuatan kelompok dalam negara.

Memikirkan kekuatan pengawasan pada perwakilan rakyat adalah cukup. Latihan kecerdasan mereka adalah sulit untuk sejumlah alasan. Semuanya telah menjadi lebih banyak mirip dalam satu generasi. Satu spesialisasi teknik dalam fungsi administrasi ada di bab terakhir. Keberatan, ada untuk membuat keadilan didalam macam-macam lahan. Hal ini disadari sulit untuk dimengerti secara teknik pada setiapnya harus dapat mempengaruhi penetapan kebijaksaan. Ini tidak seserius sebelumya pada tahun 1930. Bahkan kemudian, dalam satu periode ketika teori baru pada penawaran moneter, pengeluaran

pengganti dan kesejahteraan negara yang timbul. Legislator dapat menetapkan banyak isu dengan mempraktekkan pengadilan pada cara yang benar dan kesejahteraan manusia. Arti baru dari fungsi perlindungan dan laju pembangunarl dari metode baru peperangan telah merubah semua ini. Ilmu dalam peperangan telah menjadikan ketegangan nyata pada proses demokrasi kami. secara teknik menambah kerahasiaan.Kongres selalu tersadarkan dari kesulitan menghancurkan perlindungan pada setiap administraor telah sering tergantung secara jelas pada pekerjaan mereka. Tetapi si.fat rahasia yang melanda perkembangan ilmu pengetahuan dan persiapan militer adalah sebuah tirai besi bagi banyak angota Kongres. Akhirnya ada keruwetan besar dari pelayanan masyarakat dan dari operasi total Pemerintah. Anggaran belanja militer merekrut sangat besar pembangunan internasional dalam banyak sisi. Dan masalah domestik seperti bentuk penentangan. Perdamaian industri dan kesejahteraan pertanian sangat sulit bahkan untuk pegawai eksekutif yang full time dibantu oleh seorang pembantu (ajudan) dari penelitian dan kebijaksanaan dan tentunya pasti membingungkan bagi orang yang harus meluaskan perhatiaanya ke semua ini dan masih menyediakan porsi yang besar bagi wakil-wakilnya dengan masalah yang nyata yang dia miliki. Berkenaan dengan kesulitan-kesulitan ini membawa ketiga usulan/proporsi pernyataan kami. Tanggapan Kongres pada administrasi secara teknik dan kompleks dan masalah yang tetap persetujuannya telah dilanjutkan dari aktifitas pusat Kongres, Komite Kongres, seperti administrasi merasakan kebutuhan untuk penetapan tenaga kerja. Ini telah dibuat dan sistem komite (yang telah ada) melayani saluran

penempatannya (pembagiaanya). Komite diorganisasikan secara fungsional bagian dari Kongres yang hanya sebagai instansi unit yang diorganisasikan secara fungsional dari administrasi. Lebih-lebih sejak Kongres dan Komite akan mencoba untuk menyusun kembali fungsi struktur mereka ke pertanggungjawaban yang dibawa pemerintah. Adalah wajar bahwa seharusnya ada banyak persamaan antara struktur yang di bawah Eksekutif dan Kongres. Kongres juga seperti administrasi, merasakan kebutuhan untuk sauatu keahlian secara, kebetulan kebutuhan uji ditemukan dalam bagian dan pada kesempatan pelayanan yang lama dari susunan anggota komite. Anggota ini sering diantara ahli negara yang secara fungsional memiliki kemampuan yang terbaik. V.O Key mangatakan bahwa mereka dengan pemimpin biro adalah hasil tetap yang terbaik didalam Pemerintah Federal. Tetapi mereka lebih suka daripada kepala perwakilan (biro) untuk memiiki perpaduan tenaga ahli, dalam setiap pengetahuan dari kemungkinan teknik dan institusi dari tanggapan masyarakat yang dikombinasikan. Dan mereka mungkin memiliki lebi kemampuannya daripada kepada departemen yang masih baru bagi pemerintah dan satuannya. Kebutuhan akan tenaga ahli ditemui lebih jauh menembus ketetapan UU pengorgasnisasian legislatif pada tahun 1946 bagi staf ahli pembantu untuk Komite dan untuk tingkatan yang tinggi dari kelompok tetap dalam pelayanan legislatif (yang berkenaan).

Komite membentuk fungsi kekuatan dan penawaran. Mereka mencatat dari fokus yang menembus dengan ketidakpuasan bersama penampilan administrasi dapat untuk perubahan. Permintaan ini mungkin mengambil bentuk dari pembatasan

legislatif baru atau mereka mungkin diungkapkan secara informal. Tetapi dengan cara persuasif. Komite pada waktu ada saingan atau pertentangan dengan perwakilan administrasi. Norton Long telah membuat nasehat yang mengejutkan bahwa oposisi yang setia dalam tingkatannya yang lebih tinggi dari birokrasi dapat melayani sebuah fungsi dekat yang baik seperti secara sosial bermanfaat, seperti yang dibentuk oleh oposisi yang setia pada parlemen. Komite khususnya ketika partai oposisi mengawasi satu dari rumah tangga Kongres, beberapa dekat kepembentukan fungsi ini dari konflik oposisi, bahkan ketika mereka ada di luar hirarki administrasi.

Pada sisi lain, komite mungkin bekerjasama dengan kantor perwakilan. Anggota komite biasanya mengembangkan minat yang khusus dengan program-program yang mereka janjikan. Mereka mengembangkan hubungan dengan instansi. Mereka mungkin mendengarkan dengan penuh perhatian karena itu untuk menyarankan kepada peradilan baru atau untuk dukungan yang lain bagi instansiinya.

Komite sangat aktif di area dimana mereka bekerja kemudian mereka menjadi kesatuan administrator yang nyata dan seperti administrator legislator pun terhimpun dalam satu kesatuan. Seperti yang dikatakan Charles Hyneman "saat ini banyak pegawai administrasi yang menerima sebuah janji yang- besar lebih dari hari ke hari tuntunan oleh anggota Kongres yang kemudian mereka dapatkan dari Presiden.

Keuntungan yang besar dari sistem komite adalah pusat tambahan penawaran analisa faktual, dari inisiatif dan dari permintaan

dan pengawasan dari birokrasi. Suatu keadaan yang rugi besar adalah yang meletakkan kekuatan untuk mendapatkan kelonggaran dari administrator untuk menolong atau menghukum kantor/ perwakilan administrasi untruk menentukan arah dari kebijaksanaan pada jumlah kecil dari yang tidak terwakili dari negara yang tidak benar-benar bertanggungjawab kepada rumah tangga negara. Keahlian yang ada pada kongres didapatkan dengan pengorbanan pertanggungjawaban pada setiap bagian dan dengan bahaya yang pada partai ini akan tidak tercukupi perwakilannya pada keinginan yang kompleks dari negara. Hal ini mencatat keberadaan nasabah umum ur.tuk dua cabang pemerintah. Ini adalah perukunan diantara fungsi unit pekerjaan dan fungsi yang khusus, tingkah laku tetap dan dukungan para klien dari lebih luasnya suatu badan peradilan dinamakan kepresidenan atau kongres secara keseluruhan. Yang rupanya agar dapat cukup terwakili dari minat dan keinginan publik. Susunan anggota Komite dengan masa jabatan dan dukungan pelayanan anggota, adalah suatu perasaan yang mirip dengan birokrasi profesional pada cabang eksekutif. Tetapi Kongres telah meninggalkannya dengan sebuah kebebasan dengan ancaman pertanggungjawaban Kongres sebagai suatu keseluruhan. Dalam banyak kesamaan cara dari otonomi yang berlebihan dari biro dan komisi yang mungkin mengancam pertanggungjawaban Presiden. Dan Kongres ikut ambil tanggungjawab pada masalah administratif oleh kecenderungan sentrifugal dari instansi yang ada anggota profesionalnya, untuk kecenderungan ini telah ditonjolkan oleh lawan komite bersama Presiden untuk pengawasan administrasi.

Cara pemecahan penuh dari maslah-masalah ini tergantung dari kemauan Kongres untuk menghadapi isu pertanggungjawaban pada cara yang sama menghadapi keahlian pada UU reorganisasi legislatif tahun 1946. Ini tidak kelihatan menjadi sebuah kemungkinan pada masa depan. Tetapi beberapa letak yang mutlak pada sebuah kecenderungan yang telah dikembangkan dinamakan pelayanan Presiden untuk Kongres.

Ini membawa kepada perbandingan saya yang keempat. Adalah bahwa pengawasan secara Kongres adalah penerimaan yang terbaik melewati penggunaan sifat kepresidenan. Hal pertama yang terpenting untuk pengawasan kongres yang efektif adalah pekerjaan dari mekanisme pengawasan di kantor Presiden. Ketika Kongres menginginkan sebuah pengawasan yang lebih ketat,atas neraca keuangan departemen. Diciptakanlah instansi atas neraca keuangan pada kantor Presiden.Instansi memiliki tenaga profesional yang memberikan semangat profesional kepada mereka untuk mencari kelebihan permintaan dari departemen. Untuk mencapainya disar.a ada pelayan profesional yang mampu. Mereka akan menjadi sekutu dari semua yang berkeinginan untuk melunakkan anggaran belanja. Mereka mungkin tidak melakukan pemenuhan ini untuk memuaskan Kongres atau beberapa bagian yang ada, tetapi yang saya maksudkan adalah bahwa Kkongres tidak berat sebelah mencapai secara penuh dengan memiliki pembuat anggaran belanja dalam posisi awal penyaringan. Didukung oleh penyaring lain di kantor anggaran belanja pada departemen. Jika untuk mengambil contoh lain, Kongres berkeinginan untuk mengkoordinasikan pertahnanan dan kebijaksanaan diplomatik.

Pada maksud pencapaian adalah untuk mengesahkan mekanisme kantor presiden. Yang telah dikerjakan dalam menciptakan dewan keamanan nasionai. Jika harapan akan datangnya kebijaksanaan untuk memiliki pertimbangan yang hati-hati dari pengaruh yang bervariasi dari mereka, ini seharusnya mendatangkan keberhasilan pembangunan dari izin dan prosedur rencana program dalam administrasi Truman dan Eisenhower.

Seperti mekanisme pusat melembangkan panjang dan luasnya, dukungan yang luar biasa, sasaran yang berlanjut dan minat dari Kongres. Mereka melembagakan sebuah sistem kerjasama , yang dihadirkan dengan perhitungan yang mantap bahkan terpikir bahwa pemimpin dari 2 cabang adalah partai lawan. Mereka mengangkat dan fokal terhadap penglihatan dari Komite Kongres ke setiap laporannya - formal atau informal - dari mekanisme pusat dikirimkan. Mereka menyelidiki urusan Pemerintah, keputusan penyimpanan Kongres dari sebuah muatan yang lebih berat dari pekerjaan dari pada dipaksa unutk dibawa. Semuanya ini selalu dikatakan bahwa dalam sebuah sistem hirarki pemimpin papan atas tidak dapat berdayaguna tanpa koordinasi dan mekanisme penyelidikan, dan bahkan dalam sistem kita dalam pemisahan kekuatan Kongres akan bekerja dengan sangat efektif jika hal-hal ini, secara kepresidenan untuk suatu perluasan, perwakilan institusionalnya sendiri.

Kongres tidak dapat menjadi pusat dari tempat untuk mekanisme-makanisme itu. ini akan membangkitkan kekuatan dan penyerengan keefektifan kepresidenan dan meningkatkan kesempatan untuk pertentangan diantara Presiden dan Kongres. Ini juga akan membangkitkan pengawasan dan fungsi mengontrolnya

sendiri. Komite tidak dilengkapi dengan fungsi koordinasi. Mereka, lebih sedikit perwakilannya di negara daripada Presiden, dan mungkin juga sedikit kegunaan pelayanan Kongres. Hanya pada komposisi pendukung dapat mereka katakan sebagai badan perwakilan, untuk sistem senioritas telah menciptakan sejenis sistem tentang wilayah untuk anggota senior dan seksi-seksi masyarakat yang berminat pada pemikiran mereka. Dan keanggotaan yang belanjut dari beberapa komite dengan perwaklan yang khusus, program dan orang yang dibelanya memiliki lingkungan masu depan mereka. Pengawasan Komite dikontrol oleh bagian Kongres bukannya oleh Kongres secara keseluruhan.

Kongres dan Presiden harus menjadi wakil yang aktif dari masyarakat. Tidak dapat disangkal, pemisahan kekuatan, khususnya dalam kasus pengawasan partai opsisi kepresidenan dan , atau keduanya Rumahtangga Kongres. Membuat kerjasama mereka menjadi sulit. Sekalipun demikian susunan institusional oleh setiap pekerjaan Kongres disanggupi untuk kepresidenan sebagai suatu institusi membuatnya lebih efektif dalam hubungannya dengan administrasi.

Kepresidenan, mungkin disimpulkan sebagai bagian pusat pada pengawasan demokrasi dari birokrasi, ini menyangkal pekerjaan perwakilan Ppresiden dalam syatu struktur yang terpadu dimana pertanggungjawaban politik diselenggrakan. Dan ini adalah pengawassnya dari administrasi yang menciptakan kondisi untuk pengawasan efektif kongres.

IV

Saya bukannya tidak menghiraukan mengenai fakta yang didiskusikan dalam bagian terdahulu telah dibatasi kemasalah Pemerintah pada tingkat nasional. Saya membela, betapapun, hubungan dari diskusi untuk tingkatan yang lain dari pemerintah. Di kota kita jawaban untuk masalah pemerintah telah dicari - apakah dibawah kerangka pemisahan kekuatan dalam sistem Dewan Walikota dari pemisahan fungsi dalam sdistem Dewan Manajer - dalam konsentrasi dari kekuatan administrasi pada pimpinan eksekutif ke permohonannya. Kemudian, kecenderungan Kotamadya mirip dengan mereka yang telah mengembangkan dan telah diusulkan seperti yang dicita-citakan untuk pemerintah nasional. Dalam pernyataan, yang kontras Gubernur dengan beberapa pengecualian telah tidak dibuat pemimpin yang efektif dari cabang eksekutif. Kondisi yang lain kepertanggungjawaban pemerintah telah tidak dikembangkan dalam pernyataan umum. Kemajuan telah berjalan perlahan pada keprofesionalan pelayanan masyarakat. Di banyak negara bagian prasyarat tidak ditampilakn pada sisi lain. Pegawai yang mengoperasikan atau pengamat struktur politik untuk sebuah kombinasi dari birokrasi yang terlatih dan pertanggungjawaban politik dan untuk pengamanan melawan kelebihan baik birokrasi dan politik melewati sebuah hubungan pekerjaan antara keduannya. Satu partai golongan atau plitik. perorangan yang murni telah menjadi suasana tidak baik untuk penyelenggaraan dari pertanggungjawaban dan oleh sebab itu menghalangi perpindahan untuk konsentrasi dari kekuatan eksekutif.

Sekalipun demikian ada beberaspa pernyataan dengan model seorang gubernur yang kuat. Pelayanan masyarakat yang telah profesional dan dua sistem partai telah hadir. Pada harapan yang paling besar dari pengawasan legislatif yang efektif dari administrasi menjadi suatu yang berjalan ke dan menembus kantor gubernur. Di negara bagian yang lain telah terjadi beberapa kecenderungan terhadap penguatan posisi Gubernur. Tokoh yang terkemuka telah mengembangkan anggaran belanja eksekutif, konsentrasi yang kadang-kadang dari sebuah kelompok fungsi manajer dikantor gubernur dan peningkatan kekuatan gubernur bersama pengembangan dari peningkatan kekuatan gubernur bersama pengembangan dari pengangkatan perwakilan baru untuk fungsi negara bagian baru.

Pembatasan yang lebih jauh pada pengawasan demokrasi yang ada pada sisi legislatif. Pendeknya sidang yang terjadi sekali dua tahun dengan banyaknya keanggotaan baru setiap sidang, adalah bukan sebuah alat yang tepat untuk kekeliruan dari sebuah urusan administrasi dengan banyaknya perbedaan dan tugas secara teknik. Kesadaran ini telah memimpin ke beberapa usaha untuk sementara menciptakan atau melanjutkan komite untuk menggantikan secara berkala sidang yang terjadi sekali dua tahun, atau untuk membuat kantor legislatif lebih menarik.

Variasi yang banyak diantara dan dalam setiap negara bagian membuatnya sulit untuk menyamaratakan dengan respek untuk keberadaan atau kesanggupan dari pengawasan demokrasi. Mungkin peningkatan jumlah akan pindah sepanjang garis dari pola nasional yang memiliki keistimewaan yang penting sekali adalah

sikap profesional dari pelayanan msyarakat. Penyatuan dalam departemen eksekutif dan badan pembuat UU yang lain akan mengembangkan perbaikan secara bertahap untuk kekurangannya dari pengawasan demokrasi. Perbaikan kelihatannya untuk mencocokkan iklim daerah tersebut. Apakah menjadi kecurigaan dan ketakutan akan gubernur ? Suatu situasi partai, kesetiaan bagi para pemerintah amatir atau unsur lain. Dalam jangka panjang, betapapun juga negara bagian umumnya mungkin akan memindahkan dalam arah yang sama ke yang lainnya pada tingkat nasional.

V

Kita dapat meninggalkan diskusi ini dari pengawasan demokrasi dengan 2 pengamatan. "tidak sesuatupun" kata Paul Appleby " adalah sangat mewakili masyarakat sebagai totalitas dari proses politik kita". Sebelum proses ini, bagian yang paling mewakili adalah mereka yang menjamin perhatian ke simpangsiuran total dari antar hubungan dan ke tujuan dan kebutuhan dari badan politik secara keseluruhan. Ini, betapapun memberikan tujuan umum ke tujuan dari demokrasi dan tujuan minat msyarakat yang menjadi subyek bab berikutnya.[]

LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI

Nahdlatul Ulama

PENELITIAN YANG TIDAK PERNAH BERAKHIR UNTUK MINAT MASYARAKAT

I

Pendleton Herring menyatakan minat masyarakat adalah pedoman yang menuntun administrator dalam mengeksekusi hukum.... konsep ini, dia melanjutkan "apakah birokrasi adalah suatu proses yang ditentukan oleh pengadilan.

Tidak ada sejarah yang menulis konsep masyarakat dan minat masyarakat dalam minat dan pikiran politik Barat. Cicero mendefinisikan negara bagian sebagai sebuah "res publica" dan orang Roma mempunyai sebuah pepatah bahwa "saluspopuli suprema lex asto". Perbedaan diantara sesuatu yang bersifat negara dan sesuatu yang bersifat swasta/pribadi membentuk sebuah bagian penting dari sejarah yang lebih dulu dari konstitusi

Barat. Penempaan keadaan nasional, Raja Eropa mengenali rezim mereka dengan menyejahterakan masyarakat. Teori politik modern contoh Rousseau dan Hegel, menempatkan penekanan pada minat masyarakat. Di Amerika pengadilan tinggi menciptakan doktrin (yang berhubungan dengan pengadilan dan minat publik). Presiden Cleveland memproklamasikan pendapat dari negara yaitu "kantor Negara adalah kepercayaan masyarakat" dan pelaku serta penulis politik telah terbiasa menunjukkan minat masyarakat sebagai dasar dari pemerintahan yang baik.

Konsep yang vital yaitu minat publik tidak dicocokkan dengan jelas dalam definisinya. Untuk beberapa hal hanyalah sebuah dongeng dibawah setiap kebijaksanaan yang didambakan oleh yang berkuasa akan dapat dirasionalisasi sebagai minat publik. Untuk yang lainnya ada kenyataan dan integritas dalam konsep, tapi ini hanya diasumsikan bukan didefinisikan. Beberapa, bagaimanapun telah mencari untuk menjebak kenyataan yang sukar dipahami dalam ungkapan deskriptif.

John Dewey melihata pada sisi masalah "minat publik" untuk kata "publik" menciptakan beberapa kasus dimana tindakan atau non tindakan/ aksi dari peserta menempuh secara langsung dan pengaruh yang serius diatas yang lain "dianggap perlu untuk memiliki hal seperti kepada konsekuensi keperdulian yang sistematis". Publik diciptakan oleh arus dari efek tidak langsung. Dan supaya perluasan intensitas minat publik akan ditentukan oleh perluasan pengaruh-pengaruh ini. Paul Appleby mengambil konsep Dewey dan memindahkan penekanan dari pengaruh tindakan dari yang lain untuk kebutuhan hakiki . "Perluasan keputusan Dewey, kemudian,

kita bisa mengatakan bahwa sebuah masyarakat (publik) masuk ke dalam pengenalan beberapa kebutuhan, untuk pertemuan yang rupanya (ke ketetapan masyarakat) menjadi tidak ada kepuasan dari minat publik".

Hipotesis Dewey, serperti yang dikatakannya dan kedua variasi Appleby menyadari keberadaan dari banyaknya publik. Tetapi Dewey mencari sebuah penjelasan dari negara bagian. Dan dia juga menemukan bahwa banyak Publik yang bergabung menjadi satu. "Pengaruh-pengaruh langsung dan serius untuk kebaikan atau untuk keburukan suatu kelompok khusus cukup untuk memenuhi pengakuan dari sebuah nama. Nama yang diseleksi adalah publik.. dan publik adalah bagian politik". Ini bisa ada karena pegawai diciptakan untuk menyelidiki minat publik : Pegawai-pegawai ini atau penyusun kita sebut sebagai Pemerintah adalah maksud dari penggambaran banyak kebutuhan atau maksud dari masyarakat sebenarnya. Konsep Dewey dan banyak pengaturan masyarakat, oleh karena itu dengan konsep yang lebih tua dari masyarakat dari suatu organisasi politik masyarakat.

Memang, minat masyarakat ini tidak berbeda kepentingannya, memikirkan Amerika mungkin di dalam suatu keruwetan dan perbedaan dari semua kelompok yang lain. Dalam sebuah kelurga ada masalah tingkah laku dari individu yang mengabaikan anggota lain dari keluarga tersebut. Masalah lain pada setiap anggota adalah berselisih minat yang oleh karena itu harus didamaikan. Yang lain masih ada di dalam sebuah pembagian minat secara mendalam. Kemudian seluk-beluk pengeluaran untuk menggaji anggota mungkin masuk kedalam lingkungan yang mengacuhkannya.

Pembetukan pemberian upah adalah sasaran dari kompromi diantara banyak keluarga dan kebutuhan individu. Dan kesempatan untuk meningkatkan pendapatan keluarga adalah suatu pengadaan minat. Dalam kelompok yang lain juga ada lingkungan yang acuh, lingkungan dari perdamaian kembali dan lingkungan yang umum atau penyediaan minat. Ini akan menjadi benar untuk contoh dari kelompok produsen kapas ... ada banyak aspek dari kebijaksanaan masyarakat terhadap mereka, sebagai suatu kelompok, yang acuh tak acuh termasuk dalam lingkungan yang memperhatikan mereka. Ada perselisihan yang tajam dari minat - antar jenis produsen dan antar produsen dalam bagian yang berbeda dari daerah - kelebihan jatah produksi dan juga minat yang biasa dalam kesehatan umum dari ekonomi kapas. Secara sama dalam kelompok politik ada lingkungan yang tidak perduli - beberapa diantaranya didasari Amandemen pertama, lingkungan untuk teknik kompromi dan lingkungan dimana keseimbangan minat adalah dibawah dari keberadaan minat yang dominan. Pencapaian ilustrasi yang lebih jauh dari beberapa variasi dalam lingkungan pollitik dapat dicapai dengan melihat pada 3 pendekatan kenyataan minat masyarakat. Yang pertama adalah melewati penglihatan terhadap lingkungan tersebut dimana ada banyak konsentrasi dari minat khusus dan sering banyak perselisihan diantara jumlah yang berbeda dan minat yang terkonsentrasi. Contohnya adalah minat terhadap pertanian pada hari ini, perselisihan antara bidang pengangkutan dan jalan kereta api pada abad 19, dan perselisihan antara tenaga kerja dan manajernya pada abad 20. Pada tingkatan kenyataan ini varisi jumlah dalam membuat kebijaksanaan dapat dibuat dengan jelas. Minat yang langsung dari mayoritas yang dominan atau

kelompok mayoritas dapat berlaku dan menjadi pandangan yang diterima dari minat publik. Herring menyatakan bahwa "konsep dan minat masyarakat diberikan isi pokoknya dengan pengenalannya bersama minat dari kelompok yang pasti". Dan yang harus menjadi "suatu hubungan kerjasama antara birokrat dan minat khusus" yang akan memperbolehkan pembentuk membawa tujuan negara dan kemudian menyadari akhir tujuan mereka. Adalah mungkin bahwa identifikasi dari minat publik dengan kelompok yang menarik dan hubungan kerjasama diantara birokrat dan minat khusus dapat dibawa begitu jauh yang tujuannya meluaskan masyarakat dari seseorang yang akan mengawasi atau melangkah, dan bahwa ide dari minat publik hanya akan menjadi sebuah dongeng. Tetapi biasannya seperti yang disadari oleh Herring membuat kebijaksanaan akan menjadi sebuah pengenalan belaka dan melibatkan beberapa keseimbangan dari minat kelompok yang terlibat. Arthur Mac Mahon telah menyerahkan pada kenyataan yang banyak dari perundang-undangan kita memperlihatkan sebuah "bias keseimbangan" dan bahwa administrator harus membawa semua perundang-undangan itu. Penyeimbang mungkin hanya merupakan minat yang tersangkut secara terburu-buru untuk contoh seperangkat ketetapan Dewan Legislatif memperhatikan alokasi dari kuota produksi kapas. Mungkin memecahkan pertentangan antar bagian diantara kelompok produsen yang sebenarnya tidak memiliki pertimbangan pengaruh kuat kompromi atas ekonomi (selama berlangsungnya kegiat_an ekonomi). Dalam hal ini, tentang minat yang berasal dari luar keluarga kapas. Dalam kejadian yang seperti itu minat publik dilibatkan hanya pada hasil yang dicapai dan sebuah kompromi kerja dari kelompok minat terdekat. Akan ada, biasanya,

bagaimanpun juga pengaruh secara tidak langsung menciptakan publik diluar partai yang secara tidak langsung tersangkut dan masyarakat ini kemudian memiliki minat yang mungkin untuk memperjuangkan pengakuan dalam proses penyeimbangan. Dalam kejadian ini, penciptaan secara tidak langsung minat yang mungkin hanya berupa pertambahan dikompromikan dengan keutamaan atau minat langsung dalam menunjang format kebijaksanaan. Minat masyarakat ini dapat menunjukkan skala seperti diantara penentang minat, atau memaksa kompromi dari semuannya ini ke beberapa dasar yang lebih luas. Dalam kasus yang lain bisa memungkinkan sebuah kebebasan minat publik untuk menjadi sebuah penolakan minat, minimal dalam beberapa tingkatan. Untuk contoh, minat piblik dalam damainya industri dalam peperangan menuju perencanaan perampasan dalam kasus kebutuhan masyarakat sesudah minat publik dalam penyelesaian perdamaian dikerjakan ke dalam suatu bentuk keseluruhan penyusunan penyelesaian sengketa tersebut (dengan menengahinya) menemukan fakta dan pencegahzn sementara dari pemogokan. Diluar hal ini dalam suatu perselisihan buruh yang khusus suatu perkiraan mungkin dicari dimana penciptaan tidak langsung minat publik adalah sangat vital, jelas, dan dominan. Pendekatan kedua pada kenyataan dari minat publik adalah untuk mencari secara luas dan berlanjut membagi minat yang meningkat secara lengsung dari pembangunan alat pemerintahan dan bagian dari tujuan-tujuan. Miant mereka begtitu luas tersedia yang dapat mereka jadikan, dan kebaikan dari kenyataan itu sendiri disebut biasa atau minat publik..contohnya adalah minat dari masyarakat umumnya dalam pendidikan, perdamaian, sebuah sistem pengawasan lalu

lintas yang baik dan penghindaran dari boom (kesuksesan) dan meledaknya dalam ekonomi tersebut. Untuk kasus-kasus ini karakteristik Appleby akan sebuah masyarakat kelihatan lebih memadai daripada Dewey. Untuk menjelaskan minat publik dalam pendidikan atau sistem pengawasan lalu lintas yang baik sebagai sesuatu yang diciptakan secara tidak langsung oleh tindakan atau keacuhan dari beberapa kelompok atau kelompok perorangan yang sepertinya sedikit bagus bentukkya daripada sebuah pendekatan yang selalu menyadari bahwa pembangunan telah teerpikirkan yaitu yang menciptakan sebuah kebutuhan masyarakat dan kebutuhan ini adalah hakiki bukannya didapatkan. Minat publik memiliki bentuk yang [*p+5X asli, utama dan kualitas yang jelas . Dan ini biasa, dipikirkan perselisihan dengan atau mendukung tuntutan dari minat khusus yang mungkin mendapatkan kesadaran, memiliki posisi pusat dalam pertimbangan kebijaksanaan.

Tidak ada sesuatu yang mistik tentang konsep dari bagian minat dalam lingkungan politik. Tidak ada lagi sesuatu yang mistis dari ide sebuah bagian minat dari anggota keluarga dalam pendapatan keluarga yang lebih besar atau dari bagian minat produsen kapas dalam ekonomi kapas yang sehat. Ini dalan cakupan yang lebihluas dan oleh karena itu tidak disukai untuk dibagi dengan tingkat yang sama secara unuversal dan kejadian yang akan tampil dalam sebuah kepaduan, unit organik seperti keluarga. Praktisnya, sebagai sebuah konsekwensi. Bagian minat yang umumnya bisa dikompromikan dengan minat kelompok bagian yang tidak disediakan secara sama atau mungkin sekali, tujuan biasa yang umum atau ini mungkin dibantu perkembangannya oleh sub kelompok yang dalam tambahan menjaring tujuan umum, juga

memiliki minat khusus yang akan dilindungi atau dimajukan dengan aksi untuk kesejahteraan umum.

Pendekatan ketiga adalah untuk melihat pada kebutuhan perlengkapan untuk mengambarkan minat dan untuk pertimbangan memutuskan isu-isu. Ada sebuah minat publik dalam tersedianya organisasi yang memadai dan proses dihitung oleh kebutuhan dan tujuan masyarakat. Untuk penggambaran tuntutan dan memecahkan isu-isu ini untuk dikatakan, seperti yang dikemukakan oleh Locke bahwa masyarakat membutuhkan seorang pembuat UU dan pembuat keputusan atau seperti kita bisa bilang dalam syarat-syarat yang lebih modern bahwa ada hal suatu minat publik dalam kebersihan dan keefektifan pemerintah, termasuk administrasi publik. Minat ini bisa memimpin untuk minat publik (organisasi dan proses) adalah tingkat yang paling tinggi dari minat publik dan membenarkan perhatian yang berlanjut dengan pengetahuan politik.

Minat publik, kemudian adalah bermacam-macam. Ini secara tidak langsung menciptakan perjuangan minat bersama minat yang lainya, lagi ini adalah hakiki, bagian minat dari semua atau yang terbanyak dalam obyek sesungguhnya. Kembali ini adalah minat dalam perlengkapan untuk kesadaran yang bersih (jujur) dan untuk revolusi antar kelompok dan tuntutan masyarakat adalah bukan dongeng.

Masalahnya betapapun adalah bagaimana minat publik dalam sebuah situasi khusus mungkin dilindungi. Walter Lippmann yang menerima konsep minat piblik sebagai pusat untuk "Filosofi Publik" mendefinisikan dalam syaratsyarat dari cara pendekatan :

"Dalam cara kehidupan dewasa, kita harus percaya, minat publik yang sama untuk mereka, betapun, minat politik adalah campuran , dan sering pada keganjilan, pribadi mereka dan minat khusus. Meletakkan cara ini, saya menyarankan bahwa minat publik dapat diperkirakan menjadi apa yang akan orang pilih jika mereka melihat secara jelas, berpikiran rasional, bertingkah yang tidak penting dan penuh kebaikan".

Sejak ketidakpentingan dan kebaikan dipikirkan meningkat hanya dari sebuah perasaan pertalian keluarga dan sebuah kapasitas untuk empati (fisik tau tenaga untuk memproyeksikan seeseorang kepada pekerjaan, seni dll) diantara pria. Lippmann secara singkat membentuk rasionalitas dan persaudraan kearah minat publik.

Beberapa dari kita telah mencari untuk merenggut kepentingan dari rasionalitas dalam manajer minat publik yang berbel.it-belit dalam proses pemutusan sesuatu.. satu gambaran dari proses pengambilan keputusan ada diluar dan memotong silang pemisahan pertimbangan minat. Appleby menyatakan "tetapi biasanya mewasiti minat adalah begitu banyak dan tidak seperti ayng dimana proses yang tidak mewasiti samasekali. Agaknya ini adalah suatu proses dari penyaringan ke minat pribadi/swasta sesuatu yang kira-kira adalah minat umum. Macmahon juga mencri inti dari rasionalitas didalam pembuatan keputusan. Sepanjang dengan komentar cerdik yang lain dia mengatakan "tetapi yang penting dari minat publik adalah kesadaran akan jaringan (lapisan masyarakat dan gerak hati yang konstan untuk mencari sesuatu sejauh mungkin sebelum bertindak dan sebagai seorang penuntun untuk tindakan dimana pilihanpilihan sebaliknya tidak dituntun harus dibuat"). Harapan penuh, dia menambahkan " hal ini tidaklah fantastis untuk

menyebutnya sebagai suatu tujuan, untuk kecenderungan dari sinyal dan kehati-hatian pelayanan publik. Saya demikian juga telah melihat intisari dari rasionalitas dengan menghormati minat publik. Ini didasari pada penilaian penuh.faktor-faktor situasi, minat yang terlibat dan asumsi nilai dari itu adalah minat publik. "mungkin didefinisikan sebagai respon yang terbaik kepada suatu situasi dalam syarat-syarat dari semua minat dan konsep nilai ynag secara umum diterima dalam masyarakat kita. Respon ini dan pencarian sesuatu sejauh mungkin memproduksi secara luas}dan penglihatan yang jauh. Cukup sering mengarahkan kepada suatu perumusan atau pendekatan dalam kebijaksaan yang mengungkapkan secara lebih kreatif imajinasi dan asli kemudian mengawasinya, dan yang bisa dicukupi rasionalnya dalam penyebab akhir sekalipun tidak ada pesaing yang memperlihatkan ketidaktertarikannya.

Ada konotasi netral dalam konsep "minat publik", konsep pertama adalah satu.demokrasi "kata-kata publik adalah suatu istilah eksklusif dan keksklusifan ini dalam kegiatan pemerintahan telah diluaskan secara universal dan persamaan hak kewarganegaraan. Publik bukanlah suatu kelas atau kelompok didalam masyarakat. Istilah-istilah ini mendapatkan segi moral yang lebih dalam artinya sebagai perbudakan, perbedaan kelas dan diskriminasi ras menghilang dan setiap orang menjadi anggota kelas yang nyata tertinggi dari semua lapisan publik . Yang kedua, Publik atau minat umum memiliki tuntutan yang pasti pada keunggulan (supremasi). Ini tidak berarti bahwa tuntutan hak dan keadilan yang berbeda untuk seseorang tidak akan dikenali. Seorang demokrat dan penggemar minat publik dapat menyetujui John dari Salisbury

yang maksudnya Pangeran adalah Pemerintah, bisa tidak memiliki beberapa keinginan yang merupakan bagian miliknya dari setiap hukum atau hak melarang atau kalkulasi dari kebutuhan akan minat umum. Dia boleh betapaun menjadi opini yang mezupakan hak dalam tuntutan dari minat umum dan yang secara frekwensi - bahkan secara umum dengan kompromi yang tepat - hal tertinggi karena hak ini untuk perseorangan secara umum.

Demokrasi dan minat publik dihubungkan dengan konsep yang megah sekali dalam politik kita. Kedua asumsi hak dalam kewarganegaraan dipikirkar. bahwa keduanya bisa dikombinasikan dengan pengenalan keadilan yang berbeda. Dan keperluan dari sikapnya adalah pertimbangan akan semua tuntutan orang-orang tersebut atau untuk meletakan hal ini secara berbeda dan mengembalikannya pada definisi Lippman. Sebuah ketidakpentingan yang pasti dan hal-hal yang lain meningkat dari sebuah dukungan persaudaraan untuk semua.

Ide dari minat publik akan membedakan ditengah-tengah orang bahkan untuk alasan terpisah dari m.ir.at khusus mereka. Hobbes dan Locke dapat membedakannya baik itu perdamaian atau kebenaran yang adalah imperatif pertama dari minat publik, tetapi perbedaan tidak membuktikan bahwa sebuah minat publik tidak ada. Ide dari minat publik akan mencerminkan nilai keputusan yang lain dan pembangunan bidang dalam suatu masyarakat. Pada satu waktu minat publik ditemukan dalam sebuah pembuatan keputusan untuk pemisahan diantara tujuan hak kepemilikan. Pada saat lain ini ditegaskan seperti dalam hukum konstitusional Amerika dari kasus Charles River Bridge tahun 1837, sebagai sebuah minat umum

yang dapat berlaku pada perselisihan minat swasta (perorangan). Masih dalam waktu yang lain dipandang sebagai perencanaan untuk keamanan ekonomi umum dan untuk kesempatan individu dan keamanan pada satu waktu diindentifikasikan dalam banyak pernyataan dengan penghindaran dari perselisihan internasional. Adalah mendapat kepuasan hati yang nyata, karena itu dari masyarakat yang berbudaya.

Konsep dari minat publik adalah sangat luas, terlalu kaya akan variasi dan dalam dan sangat merasuk dalam kehidupan kita yang kompleks baik merupakan pelolosan atau penyaluran dalam definisi. Ini seperti keadilan yang dfinayatakan oleh Frank Furter "sebuah jaringan dari untaian yang beragam". Ini selain menandakan rasionalitas dan persaudaraan tapi termasuk juga keseimbangn tuntutan, prioritas yang pasti untuk keputusan atas tuntutan dari minat dan respon pada alat dan pengembangan perjuangan ideologi dalam masyarakat. Memberikan kesimpulan ini bisa meninggalkan konsep yang samar-samar sekalipun tidak demikian sebuah tujuan - idaman - disimpannya di surga tetapi tujuan sekarang untuk administrasi dan pemerintahan secara umum.

II

Realisasi dari minat publik dalam kebijaksanaan pemerintah ditentang oleh orang-orang yang egois dan bermacam-macam kualitas masyarakat (social pluralism). Bapak penemu kita didasari oleh keegoan orang-orang dan pembentukan badan pemerintah untuk mengecek akibGt-akibat yang terjadi. Beberapa di antaranya juga sadar akan kepentingan kemajemukan

bahkan dari masyarakat pada hari itu . Madison, dalam tambahannya melihat penjajakan geografis dari minat dan tingkat pertentangan diantar kaum yang miskin dan kaya, melihat divisi fungsional dalam ekonomi "sebuah minat yang cepat berkembang, sebuah minat perindustrian sebuah minat yang berhubungan dengan perdagangan, sebuah minat akan dan sedikit banyak minat ...".

Tetapi penemu tidak dapat meramalkan organisasi minat fungsional yang telah dikembangkan setiap kelompok fungsional yang menjadi kesadaran organisasi itu sendiri. Organisasi adalah rumah yang terang benderang dan mercusuar bagi anggota-anggota untuk memberitahu dan mengingatkan tentang Pemerintah. Ini adalah perisai dan tombak dalam medan peperangan mereka untuk menyelamatkan diri dari luka-luka atau tanda kemenangan bagi Pemerintah. Bersama-sama organisasi melengkapi sebuah sistem yang baru dari perwakilan fungsional yang hadir sepanjang seksi perwakilan melengkapi daerah pemilihan geografis.

Organisasi-organisasi ini menemukan arti yang berlipat-lipat dari jalan masuk ke pemerintah. Mereka mempengaruhi sebelum pembuata UU dan administrasi. Mereka mendapat.kan perwakilan dalam pemerintahan melalui keanggotaan pada badan penasehat. Pendirian perwakilan (agen), penempatan profesioanal dan pengawasan personel perwakilan dan dengan menemukan tingkat UU yang melayani seperti perwakilan/agen mereka yang sebenarnya. Mereka mendukung aktivitas ini dengan mempererat persahabatan dan kegiatan untuk mendapatkan objek khusus dan program publikasi secara luas. Mereka bekerja pada pusat apapun pada negara yang sepertinya paling mau menerima atau

perubahan/pergeseran dari satu kekuatan ke yang lainnya pada tiga departemen Pemerintah untuk mencari titik kelemahan dalam melindungi diri dari hal yang melawan mereka.

Persekutuan ini bisa membuat pemerintahan kita lebih terwakili, meningkatkan pengetahuan yang ada pada pembuat kebijaksanaan dan melengkapi kesempatan untuk administrator untuk mendapatkan melebihi apa yang mereka terima untuk program publik. Tetapi mereka bisa juga menyerang kemerdekaan dan kegiatan organisasi publik.

Perlindungan dari kehilangan kemujaraban dan integritas hak administrasi terhadap aktivitas ini tidak dapat ditemukan dalam masyarakat, dalam administrasi dan dalam pekerjaan Pemerintah secara keseluruhan. Dua pertanyaan yang hadir adalah : Dapatkah kita mencegah keinginan khusus yang kuat dari kebijaksanaan yang berliku-liku untuk memanfaatkan mereka untuk keinginan publik ? Dapatkah kita mendapatkan sebuah kekuasaan dan hal yang termasuk padanya, kelebaran bukannya kesempitan pandangan dari minat publik ? Berfikir bahwa tidak ada jawaban yang lengkap dapat diberikan kepada pertanyaan ini, mungkin untuk menyerahkan sejumlah faktor yang secara kumulatif dapat memberi suatu yang sungguh dapat diperhitungkan perlindungannya. Saya akan membahas 7 darinya, dua diantaranya adalah keistimewaan masyarakat kita dan 5 diantaranya dihubungkan pada struktur dan perlakuan Pemerintah itu sendiri.

Pertama adalah pengamanan dalam keaslian kemajemukan masyarakat kita. Kemajemukan menciptakan pengawasan sosial dan sistem keseimbangan yang terampil, tercatat dan memberikan

kenyataan kepada yang masuk dalam pemerintahan. Ada banyak perserikatan variasi dalam ukuran dan perpaduan.Ini relevan, oleh karena itu untuk memeprhitungkan jawaban Roseau pada masalah kelompok minat. Dia takut sebagaimana kelompok akan menyerang keinginan umum untuk memajukan kebaikan umum. Dia menyatakan oleh karena itu "bahwa harus tidak ada sebagian masyarakat dalam negara bagian" ini seperti dilihat Madison adalah sebuah jawaban ketidakmungkinan untuk masyarakat yang bebas. Tetapi Roseau memiliki jawaban lain "Jika ada bagian masyarakat adalah hal yang terbaik untuk memiliki sebanyak-banyaknya dan untuk melindungi mereka dari ketidaksamaan". "Objek yang dicita-citakan akan menjadi" seperti pernyataan Mill "Tidak ada kelas dan tidak ada kombinasi dari kelas-kelas yang dapat dikombinasikan, harus dapat untuk melatih sebuah pengaruh yang lebih besar dalam Pemerintah. Penilaian organisasi minat di negara ini adalah tidak sama dalam kekuatan dan pengaruh, memikirkan banyak dari mereka yang telah bekerja dalam cara mereka ke dalam pusat pemerintahan dan memikirkan dominasi Pemerrintah di daerah negara bagian atau internasional dapat terlihat ditakut-takuti akan waktu oleh beberapa dari mereka. Kita harus menempatkan bagian dari harapan untuk minat publik yang diorientasikan Pemerintah pada pengawasan dan pengawasan yang berlawanan dari organisasi-organisasi ini demi masing-masing dan demi kemampuan Pemerintah karena dari keserbaragagaman mereka untuk mengecek pendobrakan khusus mereka atas Pemerintah.

Pengamanan yang lebih jauh ditemukan dalam kenyataan yang kebanyakan orang tidak memberikan kesetiaan penuh mereka atas

setiap satu organisasi. Pegawai perserikatan dapatr menuntut bahwa mereka berbicara untuk semua anggota, tapi biasanya ini adalah sebuah tuntutan ekstrim dan pegawai Pemerintah tahu akan hal itu. Setiap individu mungkin adalah anggota sebuah keluarga, gereja, partai,organisasi Philanthropic dan profesional, perdagangan atau kwlompok buruh dan untuk itu mungkin ada sebuah kepastian yang sama dari titik pandangan dari kebanyakan perserikatan ke setiap yang mereka miliki, dia masih dapat menemukan ada pertimbangan variasi dalm kebijaksanaan lebih lanjut atau yang didukungnya. Dia melampirkan pada pemilihan kelompek ekonominya yang mungkin akan dikualifikasikan oleh perserikatan yang lain. Kemudian, apa yang disebut David Truman kelipatan atau kelebihan anggota mendukung ketindak penyelamatan dari masyarakat yang jamak.

Pengaman dari kemajemukan dapat menjadi sedikit efektif. Jika kekuatan akan menjadi begitu besar konsentrasinya dalam sedikit luas organisasi swasta atau perserikatan ekonomi yang utama dari orang yang seharusnya datang untuk memiliki sebutan yang lebih menarik pada loyalitas mereka atau jika keanggotaan yang berlipat dari orang yang khusus semua akan cenderung akan menjadi keanggotaan yang bermutu. Kemudian pengaman untuk minat publik dalam komposisi masyarakat akan mengurangi keefektifitasannya tetapiindustrial iasi menciptakan banya perdagangan dan sifat profesional yang khusus. Ini menciptakan waktu luang dan minat di luar ekonomi. Kecenderungan ini rupanya untuk membagi dan kembal;i membagi dan untuk menciptakan minat yang berlipat. Jika ekonomi kita tetap luas dan kebijaksanaan publik diarahkan terhadap pemeliharaan dari sebuah masyarakat

yang berubahubah kemudian perlindungan terrhadap dominasi dari masyarakat oleh minat khusus dapar menahan vitalitas mereka.

Yang kedua, di luar perbedaan dari kemajemukan, masyarakat adalah persatuan yang meningkat dari kehidupan umum dan tradisi umum dan aspirasi-aspirasi. Persatuan ini meruapakan bagian dari keuangan dalam masyarakat. Mereka mungkin bisa dilihat dlam dua cara sebagai kebutuhan umum atau sebagai sikap pikiran. Ada faktor-faktor dari kebutuhan umum meningkat dari badan pembangunan dan aspirasi umum dari orang-orang. Deengan ilustrasi, kita menunjuk pada penghindaran da.ri ledakar. yang dahsyat. Kesempatan untuk setiapnya memanfaatkan semuanya dalam mendapatkan suatu kerja keras dan perhitungan keamanan untuk semuanya. Untuk suatu perluasan, administrator dan pelaku politik dapat membandingkan pada minat-minat umum kita dan kemudian mencukupi permintaan dari kelompok khusus yang lari berlawanan arah. Pertimbangan naman yang pertama dari minat umum ini adalah menyederhanakan pikiran sehat, pertimbangan, dan minat umum seperti pada dua terakhir adalah penyebab dari penyebarluasan dari tujuan demokrasi. Tetapi ada tujuan lain dari masyarakat kita yang dapat membatasi pada saat yang ada dari pengaruh tekanan kelompok. Beberapa contoh adalah ide dari permainan yang jujur. Konsep kelayakan dan ide dari aturan hukum. Pada saat aksi kelompok dan permintaan kelompok yang kelihatan menjadi berlebihan pada syarat-syarat dari tujuan tersebut. Perpindahan opini pertengahan dalam masyarakat dikerahkan daam oposisi. Bahakan lebih, pernyataan dalam lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif dapat menemukan kesempatan untuk mendirikan standard positif akan perilaku masa datang yang

menyesuaikan diri pada tujuan-tujuan umum ini (dan pada minat umum yang mereka tampilkan, mungkin sedikit saja) dan pada setiap kelompok dalam masyarakt harus membuat beberapa jenis penyelesaian.

David Truman telah memberi kita sebuah analisis yang berharga dari kepentingan pemberian sikap. Dia menyebutnya "aturan permainan" tapi tercatat bahwa mereka telah dijadikannlatar belakang kebiasaan "oleh Arthur F. Bentley", "sistem kepercayaan" oleh Clyde Kluckhon dan "konsesus ideologi umum" oleh Gabriel Almond. Semua ini adalah "bagian yang luas tetapi minat yang todak terorganisasi" mereka adalah "kelompok yang potensial" yang dapat dibar.dingakan oleh apa yang ditunjukkan Bentley, tanpa fitnah, sebagai "kepemimpinan yang mengha_sut kepemimpinan yang populer dapat membangkitan minat yang taterorganisasi" dan pemimpin yang baik dari empat pemberian suara menurut opini saya adalh yaitu yang - secara negatif- pernah ada dan tidak melarikan diri dari pengawasan pada identifikasi yang terlalu dekat dari pemimpin kelompok terlatih. Dan secara positif sebuah dorongan dari pemimpin akan penghitungan kebijaksanaan publik yang menyesuaikan diri pada kebuituhan dan tujuan dari masyarakat pada pokoknya,

Truman meraih konklusi yang penting :

Dalam sebuah sistem politik yang hebat, betapapun juga minat-minat yang tidak terorganisasi ini adalah dominan dengan frekuensi yang cukup dalam tingkah laku dari bagian Yang cukup penting dan masyarakat maka, walaupun ambivalensi dan pembatasan lain, keduanya baik aktifitas maupun metode dari organisasi kelompok minat d.ijaga dalam batasan yang luas.

Bagaimana "kehebatan" adalah sistem politik kita dengan respek untuk memegang kelompok minat dalam batasannya ? Dan bagaimana "kehebatan" adalah respek untuk agen dari persatuan yang lebih luas dari minat ? Dengan uraian baru ini pertanyaan utama yang diletakkan lebih dulu mengarahkan kita kepada jawaban politik untuk sebuah masyarakat yang bebas memandang urutan yang khusus dan bagian minat yang bebas.

Jawaban atas pemerintahan yang tradisional melengkapi sebuah persamaan kemajemukan pemerintahan sosial dan pengawasan serta sistim keseimbangan yang telah kita daftarkan sebagai pengamanan pertama dalam masyarakat. Jawabannya adalah kemajemukan Pemerintah atau negara bagian yang berbeda, agen khusus dan pengawasan serta keseimbangan. Yang pertama menembus sistem Eropa dari perwakilan untuk rakyat dan kepemilikan dari negara bagian, rakyatnya, dan akhirnya menembus tambahan dari pegawai perwakilan oleh partai dan perundingan-perundingan. Hak Pemerintah dilengkapi oleh kelompok yang lain. Persamaan fungsi mengenai dan menyeimbangkan efekefeknya adalah untuk menjamin sebuah tantangan dari pusat kekuatan atau dijalankan sebelum beberapa perubahan pokok dalam kebijaksanaan bisa dipengaruhi. Bersama dua keistimewaan, satu yang terakhir dari peralatan dalam pemerintah, pembentuk respon pemerintah ke struktur masyarakat kiranya akan menjamin semua minat yang direfleksi dan tidak akan satupun dapat menang begitu mudah.

Akibat keistimewaan-keistimewaan tersebut adalah menuju ke arah pemerintahan oleh "mayoritas persetujuan" seperti yang

dikatakan oleh Colhun. Keputusan hanya mungkin pada saat ada persetujuan dari berbagai kelompok yang memiliki kesempatan menjadi yang kuat dalam sistenm perwakilan.

Sistem terpisah dari mekanisme peralatan asing, yang sedang dipuja saat ini dan banyak sumberdaya. Mereka memiliki keuntungan untuk jenis respon yang baik ini kepada masyarakat yang majemuk. Mereka memutuskan kebutuhan dari masyarakat akan perdamaian perwakilan dari tuntutan yang kuat akan minat. Ini diwujudkan secara berhasil dalam administrasi untuk syarat-syarat secara prosedural hak melewati banyak maksud yang didiskusikan pada bab terakhir untuk membuat administrasi mau mendengarkan tanggapan dan tanggungjawab . Tetapi sistem tidak dengan sendirinya melengkapi jawaban yang cukup untuk pernyataan penting kita. Pertama sistem dari mayoritas persetujuan mungkin salah satu dari "veto minori,tas". Ini akan berada dalam harinya Calhoun, dan mungkin jadi hari ini menembus pada perwakilan pada minoritas yang pasti "kantong sektor" komite kepemimpinan, usaha menggagalkan penetapan UU dengan pidato yang panjang, perwakilan minat dalam admini.strasi, dan cara yang lain . Berbahaya bahwa sistem penerimaan akan sangat kaku atau menjadi tidak bersifat demokratis, dan kemudian penghalangan atau pengubahan pencarian untuk minat publik. Yang kedua, juga berbahaya seperti yang dikemtikakan Lindsay Rogers pada waktu yang lalu bahwa sentakan dari saingan minat akan mengarah pada penguncian ketika tindakan sebenarnya sedang dibutuhkan. Sebuah situasi yang sama pada penyerahan kedalam perdebatan para sarjana muda seperti apakah sebuah perkumpulan semuanya

dalam kelaparan atau kehausan akan mati akibat kelaparan dan kehausannya jika ditempatkan pada jarak yang sama dari keranjang gandum dan ember air. Tetapi hal pembatasan yang terpenting pada jawaban tradisionai dari perwakilan jamak dan pengawasan dan keseimbangan adalah bahwa mereka tidak menjamin gambaran ikhtisarnya - keluasaan dan pemandangan yang temasuk dari hubungan-yang secara penting dibutuhkan (sangat dibutuhkan).

Deefisiensi dari pemerintah yang majemuk ini menunjukkan kebutuhan akan pendekatan yang lebih positif untuk tambahan-tambahan dari teori yang tradisional. Adakah cara pada setiap minat umum dari tujuan-tujuan semua orang yang dapat diungkapkan ke pemerintah ? Adakah cara pada setiap pandangan inklusif dari semua hubungan-hubungan dan semua minat - umum dan khusus - mungkin dicapai dalam pelaksanaan pemerintahan ? Hanya dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan ini respon yang cukup akan dapat dibuat pada permasalahan pemerintahan.

Yang pertama dari metode ini adalah jawaban pemerintahan yang kedua pada pertanyaan yang telah ditampilkan. Adalah yuridiksi yang komprehensif, diseimbangkan dengan kesesuaian tentu saja dengan tehnik desentralisasi. Uengan ha1 ini berarti bahwa untuk setiap jenis dari masalah maka seharusnya menjadi sebuah hak hukum yang setiapnya cukup inklusif untuk menjamin bahwa semua minat yang tegabung akan memiliki kesempatan menjadi pertimbangan yang benar-benar adil. Tawaran ini sebagai aturan yang dapat dipakai secara umum pada kondisi-kondisi sosial. Ini mungkin digambarkan dengan sebuah contoh yang akan cukup kita kenali. Andaikan direncanakan bahwa semua kandidat

pada setiap tingkatan dalam sebuah universitas akan mengambil sebuah latihan penngetahuan politik dalam admir.istrasi publik. Jelasnya adalah departemen pengetahuan politik atau departemen fisik atau sebuah sekolah bisnis kan seharusnya tidak menentukan isu ini. Keputusan ini akan menjamin satu untuk otoritas mewakili Badan Pendidikan Total dari Universitas.

Yuridiksi yang komprehensif terdiri dari dua jenis, disebut sentralisasi dan integrasi. Yang pertama adalah prinsip dari hubungan antara unit geografis seperti negara -negara bagian. Hubungan yang kedua diantara unit-unit dalam sebuah organisasi tanpa respeknya pada lokasi geografis seperti presiden, departemen-departemen dan biro-biro. Yang pertama adalah satu dari jawaban Presiden pada masalah-masalah pembagian minat. Madison yang akan sebut ulang, dalam Federalist Paper Number Ten untuk mengadopsi konstitusi yang tidak membentuk sebuah kekuatan pemerintah nasional. Madison yang telah memiliki pengawasan yang bijaksana dari pembuatan UU pada negara bagian oleh agraria dan debtor interest (minat yang salah) dan yang memiliki filosofi pemerintahan yang telah membangun gagasan dari satu set pencegahan minat dari dominasi pemerintah pada luka-luka yang lain, argumentasi yang berikutnya "meluaskan bidang (milik pemerintah nasional) dan anda mengambilnya dalam sebuah variasi yang lebih besar dari partai dan minat, anda membuat menjadi kemungkinan yang kecil pada sebuah mayoritas keseluruhan akan memiliki sebuah motif umum yang hadir, akan menjadi lebih sulit untuk semua yang merasa hal ini menutupi kekuatan sendiri dan untuk bertindak dalam poersesuaian dengan yang lain.

Madison prihatin pada dominasi mayoritas dari pemerintahan kecil dari pada pengawasan minoritas. Dia tidak dapat meramalkan pada saat pembangunan dari pengumpulan secara luas pihak swasta,pengaruh minoritas yang memotong langsung batas-batas negara bagian. Tetapi pembangunan ini menegaskan bukannya membangkitkan argumennya. Pemerintahan kecil kehilangan kapasitasnya untuk pertimbangn yang adil dari semua minat yang berpengaruh pada saat subyeknya menekan agresi nasinal dari pengaruh yang memiliki kekuatan dalam daerahnya tidak juga Madison dapat meramalkan ekonomi dan pembangunan sosial yang masing-masingnya menjalin bagian-bagian dari negara atau pembangunan dunia yang telah membatasi kita kedalam sebuah minat umum dalam perlindungan dirinya. Hal-hal ini lebih jauh menegaskan argumentasinya untuk sebuah lembaga pembuat UU yang lebih komprehensif dari negaranegara bagian. Nasionalisme Madison (pada saat kehidupannya) didukung oleh kecenderungan sejarahnya. Lembaga pembuat UU yang komprehensif dalam faktor yang geografis telah menjadi sebuah anti dari perlindungan dan promosi minat publik . Isu terbesar pada masa depan adalah bagaimana kebutuhan untuk lembaga pembuat UU yang komprehensif dapat dikerjakan pada tingkat internasional,lalu sebagai usaha melengkapi perlindungan untuk minat yang universal dalam menghindari peperangan nuklir.

Setengah jawaban yang lain dari yuridiksi komprehensif adalah Integrasi. Ini mengasumsikan sebuah organisasi pada setiap mesalahnya dapat meningkat pada sebuah tingkat dimana semua faktor yang berpengaruh mempengaruhi solusinya dapat

menerima pertimbangan. Jika untuk contoh adalah sebuah masalah pertahanan yang mempengaruhi angkatan darat,laut dan udara ini dapat berlanjut pada departemen pertahanan. Dan jika ini adalah sebuah masalah pertahanan yang pada pokoknya mempengaruhi kebijaksanaan keamanan umum dan pertanggungjawaban dari semua titik unit naik ke Presiden.

Untuk semuanya ini hampir hanya sebuah argumen untuk koordinasi, atau hanyalah sebuah argumen untuk pengawasan demokrasi sejak kepresidenan adalah hanya badan perwakilan yang dapat menawarkan secara berlanjut dan mempersatukan arah dan pengawasan administrasi. Argumentasi disini sebagai arah pada minat publk. Argumentasi ini didasari pada pengakuan pada banyak biro, komisi dan bahkan departemen adlah pemerhati yang terorientasi, dan orientasi pemerhati ini sering dikuatkan oleh perserikatan dengan bagian yang bersahabat dalam kongres. Ini didasari pada pengakuan bahwa organisasi persfektif dibentuk, dan oleh karena itu dibatasi, oleh alokasi fungsional untuk mereka. Ini didasarkan pada kenyataan bahwa presiden adalah satu-satunya pegawai dari pemerintahan yang dipaksa oilPh pertanggungjawaban langsung pada satu konstitusi publik yang besar untuk mencoba melindungi pikirannya pada minat publik.

Jawaban pemerintah yang ketiga adalah perwakilan yang komprehensif, dengan ini berarti perwakilan orang-orang sebagai suatu keseluruhan atau pernyataan yang berbeda, perwakialan dari semua minat dari semua orang dalam satu jalur. Ini jelas dibedakan dengan perwakilan kelompok yang terpisah atau divisis masyarakat, apakah itu pada basis kelas, fungsi atau

seksi.Bagian atau perwakilan geografis bagaimanapun juga, bisa mendekati perwakilan komprehensif atas seorang anggota pemilih. Anggota kongres mewakili seperti seorang pemilih dapat menemukan bahawa ada banyak minat yang bermacam-macam dalam daerahnya, bahwa tidak seorangpun dari pemilih-pemilih ini memiliki satu mayoritas. Bahwa ada banyak ketumpangtindihan dari keanggotaan dan banya pemilih yang tidak terorganisir. Seperti sebuah akibat dia menjadi seorang moderator diantara kelompok permintaan dan mencari jawaban untuk masalah publik yang secara luas telah diserukan. Benar, bahwa seorang anggota Kongres kadang-kadang seorang tawanan nyata dari suatu fungsi khusus minat, atau kadangkadang secara keras dipengaruhi oleh tingkatan permintaan, dan sering adalah perwakilan dari satu bagian titik pandang. Tetapi ini tetap benar, sekalipun demikian, bahwa ada banyak daerah yang hampir seperti yang khusus seperti negara dan bahwa seorang anggota pemilih adalah lebih menguntungkan untuk dicari oleh perwakilan individu untuk minat publik daripada banyak bentuk lain dari perwakilan yang mampu.

Badan pimpinan dari perwakilan komprehensif adalah kepresidenan. Untuk suatu perluasan sistem dua partai melengkapi perwakilan komprehensif, tetapi sejak organisasi partai nasional begitu lemah dan partai begitu terpecah dalam kongres dan negara, dan partai mayoritas begitu,luas dibawah kepemimpinan presiden. Kepresidenan menjadi pusat setiap negara sebagai suatu perwakilan keseluruhan. Fungsi kepresidenan adalah sebagai pengaman bagi negara sebagai syarat-syarat dari suatu mayoritas pengambilan suara dalam pemilihan setiap pemegang jabatan.

Untuk memenagkan mayoritas kandidat harus menjebatani persaingan minat dan membuat seruannya pada basis sikap umum yang tersaring. Fungsi lebih jauh diselenggarakan oleh pertanggungjawaban tinggi dari kantor. Yang pasti seseorang yang bertanggungjawab harus mencoba untuk melaksanakan fungsinya untuk kesejahteraan negara. Yang pasti seseorang yang bertanggungjawab harus mencoba untuk melaksanakan fungsinya untuk kesejahteraan negara. Yng pasti dia akan terpaksa untuyk mencoba mengambil sebuah pandangan yang ukurannya luas dari apa yang ditetapkan kesejahteraan umum. Oieh karena itu, keperesidenan adalah yang paling demokratis dan yang paling memasyarakat orientasi kantornya. Kekuatan dan pelayanannya didapat dari luasnya konstitusi yang ditampilkan.

Jawaban yang keempat adalah kecerdasan kreatif. Seorang siswa yang hati-hati dari pemerintah Amerika telah mengkonklusikan bahwa pengembangan dari kebv_jaksanaan publik dan metode administrasinya diperlihatkan sedikit pada jangka panjang pada proses pertentangan antar partai politik dan sosial atau kelompok tekanan ekonomi untuk lebih objektifnya peroses penelitian dan diskusi diantara kelompok profesional. Ini adalah tuntutan ang tinggi untuk mempengaruhi kecerdasan Pemerintah. Tetapi dengan meyampingkan isu tentang "lebih atau kurang" diantara faktor yang berpengaruh, kita dapat menyetujui bahwa kecerdasan kr.e.atif kelompok profesional dan yang lainnya telah menjadi suatu faktor penting dalam formasi kebijaksanaan. Ilustrasi faktanya banyak dan akan menghalangi kita dalam pencarian suatu penjelasan proses pemerintahan semata-mata pada basis tekanan politik.

Untuk contoh lihat pada kesempurnaan kerangka kegunaan publik kegiatan Holding Company. Dan khususnya pada inti baru diwujudkannya kebijaksanaan dalam kata-kata "integrasi tunggal sistim manfaat publik" yang datang dari konsultan ahli yang melayani Badan Komite Perniagaan antar negara bagian. Ada imajinasi yang meningkat dari atas gunung akumulasi data oleh Komisi Perdagangan Federal. Atau melihat pada pembangunan yang bagus sekali dari kebijaksanaan Truman dan rencana Marshall pada hari-hari kritis ketika ancaman komunisme meliputi Eropa -suatu cerita yang disampaikan dalam bagian Yoseph Jones yang baru-baru ini dipublikasikan pada volume The Fifteen Weeks atau melihat pada imajinasi besar orang-orang tersebut - profesional yang keras,tetapi dengan tingkat pendidikan yang tertinggi dan hebat sekali sumberdaya mentalnya - yang dikembangkan begitu cepatnya teknik alokasi dari sumberdaya langka dan stabilisasi dari tahun 1941 sampai 1943. Atau melihat cerita yang baru-baru ini disampaikan oleh Richard E.Neustatt dari semua analisis kreatif yang mengarah pada produksi program legislatif presiden. Atau melihat pada penerimaan insinyur-insinyur yang malang melintang dalam menemukan maksud untuk mendamaikan minat publik dengan fasilitas untuk menembus lalulintas dan lalulintas lokal seperti yang dicontohkan dalam kombinasi kecepatan tinggi, pengawasan kebebasan masuk dan persamaan kecepatan rendah, diluar jalur. Yang pertama dari contohcontoh ini adalah bagian dari pekerjaan Kongres, tiga yang berikutnya dari pekerjaan eksekutif nasional termasuk cabang-cabang administrasinya, dan yang terakhir dari tencana nasional negara baqian. Belum semua dari

hal ini dan yang lainya dapat digantikan pemberian harapannya untuk sebuah perhitungan yang luas dari rasionalitas tersebut yang Lippmann agung-agungkan.

Kesempatan untuk kecerdasan kreatif meningkat pesat dari kompleksitasnya situasi yang nyata dengan yang harus disetujui kebijaksaannya. Faktor situasional yang harus digenggam adalah suatu kebesaran dari "Teknologi kompleks, kerangka institusional dan pola kebiasaan". Semua unsurunsur tersebut, kenyataan ekonomi dan sosialnya, minatminat, dan tujuan harus diasimilisasikan dan sebuah kemudahan dan solusi dapat dikerjakan dengan terlindungi. Hipotesa ini ditawarkan : Pada peningkatan secara teknik dan kompleks faktor situasional yang harus dipertimbangkan dalam pembuatan kebijaksanaan yang meningkatkan kebutuhan untuk dan dalam peningkatan jangka panjang kesempatan untuk kecerdasan kreatif untuk memainkan bagiannya dalam pencarian dan pemilihan solusi.

Ini adalah suatu tanda harapan penuh bahwa pemerintah sadar akan kebutuhan "kecerdasan" pada semua kebijaksanaan penting pusat penentuan. Kesadaran ini yang menyerahkan kongres dalam melengkapi pertolongan pegawai untuk dirinya sendiri dalam tindakan pengorganisasian legislatif tahun 1946 dan yang mengarahkan mereka untuk berpartisipasi dalam diskusi tindakan kepegawaian dalam tahun yang sama untuk mencari, melengkapi sebuah pemikiran ekonomi untuk presiden. Ini adalah kesadaran yang telah diperhitungkan untuk rekomendasi bantuan kepada departemen oleh tugas pelayanan kekuatan. Yang pertama dari kedua komisi Hoover itu adalah upaya kesadaran yang

mengarahkan negara saya Texas tahun 1949 untuk menciptkan dua kelompok pegawai baru unuk badan pembuat UU - satu untuk dipelajari anggotanya dan yang lain untuk mempelajari masalah badan pembuat UU tersebut. Motivasi adalah bagian dari sebuah cita-cita untuk melindungi lebih jauh sentralisasi di Washington oleh pelajaran masalah-masalah pada tingkatan negara bagian, tetapi alasan yang terdengar untuk pemikiran publik di negara bagian adalah untuk mengimbangi aksi ketergantungan badan pembuat UU pada kelompok minat untuk informasi dan nasehat.

Ini adalah tanda harapan penuh juga bahwa ada kesadaran akan kebutuhan untuk menempatkan pusat kesadaran pada tingkatan tertinggi dari hirarki pemerintahan. Ketika pusat-pusat ini ditempatkan untuk melayani pemimpin eksekutif dan kepala departemen dan pada badan legislatif sebagai suatu keseluruhan dimana dapat diharapkan pada cakupan dari dan persfektifnya dalam analisis akan menjadi demikian inklusifnya masalah tersebut dan hubungan yang dipengaruhi mereka.

Jawaban terakhir atas pertanyaan-pertanyaan telah kita tampilkan dengan ukuran luasnya kepemimpinan politik, begitu dini dinyatakan dalam diskusi ini untuk melindungin minat publik. Mereka itu tentusaja, terdiri dari berbagai jenis kepemimpinan politik. Beberapa, niscaya menjadi semakin luas, mengikuti perputaran cuaca politik. Yang lainnya mungkin diarahkan pada perluasan, secara bagianbagian tau kelompok pemimpin. Beberapa diantaranya memiliki sifat fisik, sempit, berprasangka, tidak sesuai untuk pencapaian rasionalitas atau persaudaraan. Tetapi beberapa diantaranya memiliki kualitas kenegarawanan, sedikitnya pada

banyak jenis perhitungan. Ini adalah puncak dari pemersatuan ahli-ahli yang kita diskusikan pada bab terdahulu. Ini adalah suatu kebaikan keahlian yang pada satu sisi ditarik dari pengetahuan yang dapat diberikan tenaga ahli tsb pada apa yang mungkir. dan apa yang terbaik dan pada suatu perasaan permintaan yang dominan dari masyarakat negara dan mempersatukan keduanya dalam suatu kebijaksanaan yang berlipat ganda yang mungkin lebih besar dan lebih dermawan dari pada yang dapat ditemukan baik nasehat-nesehat tenaga ahli tersebut atau permintaan dari kelompok minat. Ini adalah bentuk yang paling tinggi dari kecerdasan kreatif. Ada orang-orang yang tinggal di tempat administrasi yang menempatkan kemempuan mempersatukan yang tinggi ini - beberapa dari mereka pengikut baru dalam pelayan pemerintah, anggota lain yang telah lama pada tingkatan yang lebih tinggi daripelayan warga sipil. Inilah pernyataan administratif kami. Tapi kemampuan ini lebh seperti ditemukan dalam tingkatan yang unggul dari beberapa pemimpin politik kita. Hal ini kemudian menjadi ultimatum keselamatan kita untuk rasionalitas dan persaudaraan.

Sistem poltik kita mengngkat pelaku politik pada kebaikan kemampuan cara-cara yang bervariasi. Beberapa denga bagian yang baik dari daerahj yang mereka wakili atau golongan asli dari konstitusi mereka memperoleh kebaiakan dari "pernyataan batas" secara psikologi. Ini lah, mereka tidak mencari dengan baik bagian-bagian yang ekstrim, kelompok atau permintaan kelas. Tetapi secara intuitif merasakan kedua cakupan penuh dari kemajemukan nasional dan bagian silang dari persatuan atau kompromi potensial diantara bagian-bagiannya. Presiden lebih dari yang lain dari

pelaku politik kita, memaksa kearah kebaikan dari psikologi. Sebagai tambahan, beberpa orang memikirkan daerah perwakilan dengan bagian yang kuat perolehan kesetiaannya, dengan baik dari kekurangan partai opsisi yang kuat atau posisi perseorangan mereka yang kuat, kebaikan dari posisi karir dalam suatu badan atau senat. Beberapa diantaranya membedakan tenaga ahli pada daerah legislatif dan juga meningkatkan posisi kepemimpinan dalan badan-badan tsb. Mereka mungkin mampu untuk mengunakan pengaruh pertimbangan kerarah sebuah rasio publik dibeberapa daerah, bahkan mungkin mereka tetap tertawan dari bagian atau minat kelompok pada isu yang lain,akhirnya kata hati, gerak hati untuk menggambarkan sesuatu sejauh mungkin dan kebutuhan untuk meraih persetujuan dengan orang lain akan mengarahkan perwakilan untuk mencari ininat publik.

Penekanan pada fungsi kecerdasan kreatif pada administratif dan tingkat politik tidak anti demokrasi, dalam opini saya. Ini tentu saja, diasumsikan bahwa ada suatu perhitungan yang luas adri konsensus masyarakat, diatas keinginan individu pada isu-isu yang khusus. Dalam kebaikan pemerintah yang menjalankan untuk kebaikan umum. Lebih-lebih, ahli administrasi yang bekerja dibawah pengawasan politik dan sebab itu harus memasukan bukannya mendikte kecerdasan. Persamaanya adalah benar untuk pelaku politik sebagai suatu kelompok, yang adalah pokok untuk menekan dan mengedalikan proses pemilihan. Bahaya dari demokrasi pada oents ini dalam penbangunan kita tertera sedikit dalamkemerdekaan keinginan daripada setiap sikap tunduknya terhadap kelompok-kelompok yang terpisah. Titik waktu dari

kecerdasan kreatif dan bentuk variasi dari pertanggungjawaban politik yang hadir dalam kepentirgan untuk menyatukan kepuasan masyarakat tahunan untuk pertanggungjawaban pemerintah dan untuk rasionalitas dan persaudaraan yang melandasi minat publik.

III

Kesimpulan keempat dapat dinyatakan sebagai suatu akibat dari diskusi yang terdahulu. Yang pertama, kita dapat mengharapkan untuk mencari upaya kelompok tetap untuk membelokkan kebijaksanaan publik ke arah minat khusus. Ini mengarah pada perlindungan atau promosi minat khusus dan sering pada luka-luka minat khusus yang lain atau kealpaan minat khusus.

Yang kedua, sebagai suatu akibat dari pembatasan kekuatan kelompok dalam struktur masyarakat dan perwakilan majemuk dan pengecekan didalam, dan eksistensi kesatuan minat dan tujuan. Badan pembuat UU yang komprehensif, perwakilan yang komprehensif, analisis ahli dan politik serta pernyataan administratif, kita mungkin berharap untuk menemukan suatu pertimbangan dari fokus minat publik dalam keputusan utama publik.

Yang ketiga, kita tidak dapat mengharapkan suatu perhitungan penuh dari konsistensi dalam kebijaksanaan publik. Dalam suatu kedinamisan, kebebasan, masyarakat khusus keseimbangan dari kekuatan yang dimainkan atas pemerintah dan yang berpengaruh dalam perubahan konstannya. Dalam pemerintah, perpindahan dibuat selaras dengan titik yang berbeda mungkin

tidak diserempakan - bahkan mungkin memilki efek pertentangan - dan perpindahan dibuat melebihi suatu periode waktu yang dapat merefleksi perunbahan bedsar dan tujuan dari efek-efek (akibat-akibatnya). Proses administratif dan keputusan politik adalah sensitif dalam banyak arah bagi seseorang yang berharap atau takut pada kesesuaian kebijaksaan diantisipasi dalam pandangan suatu rencana masyarakat. Minat kesadaran publik dalam suatu masyarakat bebas tidak murni dikemas dalam bagian konsisten.

Masih rasional dan tawaran akan diterima dalam daerah setelah urusan publik. Adalah kebingungan saat ini dikurangi untuk perintah besok. Prahara pertentangan minat digantikan atau dikurangi hukum, organisasi dan proses. Kebijaksanaan didefinisikan secara umum dan kemudian direlisasikan secara detail, sistem dirumitkan, strukutr dan prosedur dalam kehalusan pengoperasian organisasi mengurangi masalah yang sebelumnya untuk rutinitas atau manajemen yang mudah dan kemempuan fashion untuk solusi hari berikutnya. Seseorang terus menuju kedataran tinggi baru dari kebingungan dan masalah. Dia mungkin berharap dan inilah maksud saya yang sesungguhnya, rasionalitas yang begitu banyak dan persaudaraan diwujudkan dalam perintah dan secara beraturan telah diterima, dan kecerdasan kreatif dan simpati luas itu bekerja menembus organisasi institusional dan proses akan menghasilkan suatu perhitungan kepuasan dan masyarakat yang baik nantinya.[]

RAUDHATUL ATHFAL
SWTSI
YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI
TEMBILAHAN - INHIL - RIAU
IKHLAS BERAMAL
TUT WURI HANDAYANI
Segenap Civitas PPM SWTSI
Teluk Sungka
Turut berduka cita atas wafatnya
Dr. H. Indra Muchlis Adnan
Pembina Yayasan Syech Walid Thaib
Saleh Indragiri
Semoga Husnul Khotimah

LEMBAGA IDEAL

I

Organisasi dan proses dilihat secara komprehensif dalam bagian terakhir ini sebagai alat dari komunitas ideal. Organisasi yang formal dan proses adalah bagian dari perencanaan kegiatan administratif. Mengenai hal ini, fungsi perencanaan kesempatan dilengkapi untuk memberikan kekuatan dan kontinuitas pada komunitas yang lebih membutuhkan dan mengidamkan yang termasuk dalam hal ini adalah keluasan dan dapat meresap dalam diskusi yang ideal dalam bab yang terdahulu.

Organisasi menjadi pusat dan sumbu dalam mempelajari administrasi. Berkaitan dengan hal Ini, seperti yang dengan baik dimengerti, struktur dan rencana hubungan diantara unit struktural, dan ini jelas dibedakan dengan prilaku yang dinamis. Bagian

yang tidak formal dan tidak direncanakan dalam tingkah laku atau komunikasi ide dalam organisasi. Dalam diskusi yang teoritis tujuan utamanya disusun secara terkoordinasi. Ini berarti penyatuan atau kombinasi usaha seseoarang terhadap pencapaian efektif dari suatu keberhasilan. Ini, tentu saja hanya sebuah instrumen obyektif: masih organisasi yang jarang didiskusikan dalam syarat-syarat hubungannya dengan obyek yang paling hebat seperti demokrasi dan minat publik.

Proses telah menerima sedikit pengertian daripada struktur. Mungkin ini karena seperti sedikitnya dasar: mungkin juga karena ini lebih bervariasi, untuk proses mencakup prosedur internal dan hubungan masyarakat. Di Pemerintah ini termasuk legalisasi proses dan sedikit prosedur resmi dalam formasi kebijaksanaan dan penerapannya. Sebaik metode administratif sekarang diserahkan dengan baik sekali kepada M dan O dan ungkapan M. Munakin juga objektifitas dalam proses adalah lebih bermacam-macam daripada dalam struktur. Objektifitas tersebut mungkin adalah metode yang efisien atau mendapatkan informasi dan nasehat untuk keputusan atau menyokong konsensus publik.

Beberapa akan menghormati proses rencana sebagai bagian dari legalisasi formal. Ini adalah sebuah kehilangan dan penggunaan luas dari sebuah syarat yang telah lebih murni jika dibatasi pada struktur. Juga ini membawa bahaya dibawah penekanan bagian yang dimainkan oleh proses. Ungkapan O dan M dengan jitu memperlihatkan ketidakcukupan dari penekanan pada organisasi itu sendiri dalam perencanaan formal. Tetapi M ada untuk menyerahkannya ke rencana produksi dan pelaksanaan

manajerial dan kemudian memil.iki sedikit arti yang komprehpnsif dari proses. Kita rupanya membutuhkan pada pelajaran kita tentang sebuah syarat baru "O dan P" untuk mencakupnya secara cukup keistimewaan institusional dari adminstrasi.

Bagian formal dari administrasi-organisasi dan proses-menciptakan perangkat terpisah untuk aktivitas seseorang. Mereka juga menghubungkannya dengan gerak hati untuk minat dan ideal. Mereka melembagakan dorongan dominan dalam komunitas. Mereka adalah sebuah meksud untuk membuat teratur atau - memilih kata-kata lain - dikonstitusikan kegiatan administratifnya.

Konstitusional atau lembaga ideal, adalah tugas tertinggi dari pengetahuan politik. Ini adalah tantangan pada setiap orang yang akhirnya diarahkan, jika mereka tidak mengembiri mental, oleh pekerjaan dari diagnosa dan pencarian kehidupan yang baik. Adalah tugas Framer yang dikonstitusikannya dan orang-orang Dumbarton Oaks juga dengan tegas menerima. Ini adalah penolakan, seperti yang dikatakan Hamilton, untuk "menyetujui politik klenik dari seorang penyair yang baitnya terbaca" untuk bentuk dari Pemerintah menampilkan ejekan-ejekan apapun yang diadministrasikan dengan baik sekali adalah yang terbaik.

Secara jarang seseorang harus memiliki kesempatan untuk membangun dalam dimensi seluas yang Hamilton dan koleganya. Tetapi dalam skema rencana besar dari Framer orang lain telah memiliki kebebasa untuk menciptakan alat administratif dan untuk memperbaiki mesin tua yang dibuat terlalu pabrik (produksinya benar-benar aslai pabrik). Untuk mengirim timbunan barang rongsokan. Secara jarang juga, apakah mereka memilki data yang

akan secara konklusif memperkuat arah perubahan yang mereka citacitakan lebih jauh. Merka mungkin juga telah cukup untuk menuntun mereka kearah sebuah bukan bentuk dan keputusan semi objektif. Tetapi ini cukup -semua orang harus melihatnya- dalam keputusan hubungan manusia, dimana kebutuhan harapan dan ketakutan dari seseorang bercampur baur dan resolusi dari kompleksitas jangkauan dan tujuan yang sama dari ilmu pasti.

II

Dengan cakupan yang luas untuk kecerdikan dan dengan keputusan yangdibentuk sebaik mungkin, orang dari du,a generasi terakhir telah memotongnya bersama penyusunan untuk adninistrasi yang, ketika dikombinasikan dengan lingkungan struktur politik, melembagakan, dalam perhutungan pertimbangan,komunitas ideal yang telah saya diskusikan pada bab terdahulu.

Perwujudan yang paling jelas diorganisasikan dan proses untuk efisiensi sebuah keberhasilan. Ilustrasi yangterjelas adalah anggaran belanja dan proses. Dimulai tahun 1921 dengan mendirikan badan anggaran belanja dan kantor departemen anggaran,organisasi anggaran belanja telah diluaskan kebawah pada badan (biro) dan kantor lainya. dan proses anggaran belanja telah menjadi satu dari pergeseY-an yang berlanjut dan penyaringan dari pusat pelaksaan utama naik ke kongres. Selain ini ada kantor personalia; kelompok O dan M, pengawasa perhitungan dan pusat penjualan, meningkatkan struktur organisasi, dan sebuah persetujuan dari

survey yang diulang oleh "Komisi Tingkat Tinggi". Pembangunan yang sejajar ini telah menghasilkan suatu kepuasan yang lebih dari rasio -input output- atau maksud terakhir hubungan - daripada akan dihadirkan tanpa mereka. Penyelidikan efisiensi diterima melalui organisasi dan prcses yangsetiap ribuan orang telah dipesan setiap hari. Pada sisi manajemen dan kearah keberhasilan efisiznsi, teknik pengetahuan politik dibantu bersama-sama dalam manajemen industri telah banyak hasilnya dalam menciptakan mekanisme untuk penerimaan tujuan.

Bagaimana nilai lain disajikan oleh organisasi dan proses ? Organisasi mungkin dilihat pertama sebagai unit penghidangan tujuan yang berbeda. Pelayanan ini untuk menegakan tujuan program. Adalah stuktur fungsional untuk menemukan kebutuhan-kebutuhan itu yangtelah memnagkan penerimaan. Ini menjadi perhatian membawa beberapa tujuan kedalam hasil yang diperoleh dengan beberapa tingkat efektifitas. Secara kumulatif, Jumlah total organisasi dalam administrasi terdiri dari respon masyarakat pada kebutuhan akan organisasi fungsinal yang bermaksud menerima tujuan yang jelas (khusus). Ini adalah lembaga obyektif yang telah mencapai sukses dalam proses politik. Tetapi organisasi dikerjakan lebih daripada fasilitas suatu obyek yang majemuk. Ini disusun secara hirarkhi. Hirarkhi, dalam kesempatannya dikerjakan lebih daripada menjamin ketaatan unit organisasi untuk memisahkan definisi tujuan mereka, dan korelasi unit digunakan dalam aktifitas yang berhubungan. Ini berarti menjamin perhatian pada hasil yang iebih luas dari masyarakat terhadap Pemerintahnya.

Alat dari alokasi fungsional dan sumbangan hirarkhi pada kekuasaan hukum. Organisasi unit adalah, tentu saja, struktur yang dibawahnya, dibatasi dan diarahkan oleh suatu jaringan kerja dari peraturan keuangan, personalia, prosedur dan masalah alat bantu lain, dan juga oleh syarat kreasi mereka dan hak mereka untuk mengejar tujuan yang telah ditentukan. Tetapi mereka juga menyusun setiap masyrakat yang telah menemukan kebutuhannya untuk hukum yang baru. Seperti tujuan masyarakat telah diluaskan dalam suatu yang kompleks dan secara rapat merubah masyarakat, peradilan yang ganda bekerja untuk mendirikan sistem baru dari penawar yang sah, seperti untuk tenaga kerja, bursa efek aeronatika dan lahan yang lain. Dan mereka biasanya telah mampu untuk melakukan hal ini dengan ketepatan waktu yang beralasan dan dengan mengerjakan aturan sah pada faktor organik. Hirarki lebih-lebih telah menjadi suatu maksud dengan setiap ukuran keluasannya. Seseorang yang dapat bekerja pada tugas yang sama dibawah subyek aturan hukum dalam menjalankan secara keseluruhan. Organisasiorganisasi yang baru ini memiliki, saya sampaikan menjadi saluran yang lebih sempurna untuk menyeragamkan aplikasi hukum dari sistem peradilan tradisional, dengan kehilangannya. Struktur administrasi dibentuk dari lemahnya koordinasi pengadilan, juri dan pengacara. Kodenya, buku pedoman, instruksi dan tehnik pengawasan menciptakan perpaduan internal dan konsistensi dalam aplikasi eksternal. Dan aturan yang baru, tuntunan kebijaksanaan atau keputusan adalah hak menembus struktur keseluruhan yang menggunakan kebijaksanaan untuk anggota masyarakat.

Semuanya ini masih tidak dapat dikurangi untuk aturan dan aturannya sendiri harus dibuat oleh seseorang dengan kebijaksanaan. Disini, bagaimanapun juga, proses telah menjadi bagian organisasi. Administrasi proses hak memiliki 3 bagian. Pertama adalah administrasi pencarian fakta, yang kedua dengan semuanya dari banyak alat akan mendekati realisasi dari Ordway Teads "prinsip perwakilan minat" yang mengatakan bahwa setiap minat yang telah diidentifikasikan bentuknya dengan jelas dari minat yang diselamatkan dalam setiap hubungannya dengan kelompok lain hanya sebagai kesempatannya untuk sebuah suara eksplisit dar minatnya dalam dewan dimana masalah umum dari beberapa kelompok dibawah pertimbangan. Yang ketiga keputusan atau tindakan adalah akibat dari pertimbangan yang saling mengisi dari unit-unit atau orang-orang dengan kemampuan yang berbeda. Ini secara departemen atau keputusan institusional yang menembus setiap masa perhatian dan kemampuan untuk mengadili oleh pikiran manusia mungkin diluaskan.

Proses hak dari jenis peradilan digunakan secara luas dalam administrasi, tetapi hal ini harus diluaskan lagi secara interstitial. Pertimbangan yang besar pada fasilitas yang tersedia pada masyarakat dalam banyak keistimewaan dan dapat diseimbangkan proses administrasinya untuk mengumpulkan fakta, mendapatkan pandangan dari sisi lain, dan kolaborasi dari organisasi yang bertanggungjawab.

Tujuan dari proses hak admionistrasi dengan 3 komponen-fakta, pertimbngan minat dan pertimbangan ahli - hanya akan menjadi kesadaran yangtidak sempurna. Ini adalah ideal yang

hanya didukung oleh kegiatan total politik dan institusi administratif. Keberhasilan masih mencari begitu banyak jumlah, mengimbangi metode institusional.

Hal ini didukung dalam bagiannya oleh lembaga ideal dari suatu kemampuan dan pertanggungjawaban pelayanan publik. Dalam akumulasi aturan, organisasi dan prosedur, garis peperangan melawan gangguan-gangguan dan untuk hasil yang dicapai dari kecakapan dan loyalitas ke standar profesional yang tinggi telah terus-menerus berpindah arah. Ada masih banyak yang diterima sebelum hasil dapat dikatakan untuk mencukupi pencapaiannya (keberhasilan mendapatkan). Teapi perolehan yang besar telah dibuat.

Problema utama adalah dalam pembangunan yang lebih jauh dari kemampuan administrasi umum - dari mempersatukan tenaga ahli yang mampu untuk memimpin hubungan timbal balik untuk menggabungkan kekhususan-kekhususan, dan untuk menhubungkan kemungkinan secara teknis dengan tujuan masyarakat. Ini dengan segera seperti memanggil Pemerintah nasional kita untuk perpindahan sepanjang 3 garis yang berhubungan dari lembaga. Yang pertama adalah pembangunan yang lebih jauh dari bantuan kebijaksanaan pada tingkat departemen. Perhatian yang sama dibutuhkan untuk diberikan pada pembangunan pusat kecerdasan pada kebijaksaan yang telah diberikan untuk menciptakan bantuan manajerial. Yang kedua adalah pertimbangan usulan untuk lembaga dengan fungsi umum pelayanan tetap, kemajuan terbaik yang barubaru ini sebagai suatu rekomendasi

untuk suatu pelayanan sipil yang lebih tinggi. Yang ketiga adalah memperkuat fungsi kepemimipinan politik menembus badan hukum politik yang menunjukkan pertanggungjawban Presiden. Yang terakhir adalah tugas yang tingkat kesulitannya tinggi sekali. Tetapi ini penting karena dihubungkan pada tujuan yang lebih luas dari perwakilan Pemerintah dan minat publik.

Bagian yang kedua dalam proses hak administrasi dinamakan pertimbangan dari semua minat, memiliki percabangan yang luas, ini disebut seperti yang diletakaan pada pernyataan Tead, untuk pertimbangan dari kelompok yang dapat diidentifikasikan dan "masalah umum dari beberapa kelompok" jalan yang berguna sekali dari proses dan organisasi disediakan untuk setiap kemampuan administrasi untuk fungsi ini dapat ditingkatkan. Tindakan prosedur administrasi telah dilembagakan syarat-syaratnya untuk merasakan dan mendengar untuk menjamin kesempatan pada jalan masuk untuk partai yang menarik, baik dal-am keputusan pengadilan/ hakim dan membuat peraturan. Dalam hal ini administrasi dapat menembus peralatan administrasi yang bervariasi dari partisipasi yang telah ada, menembus lahan kantor dan menembus contoh opini untuk mendapat informasi pada permintaaan masyarakat dan respon yang akan membuatnya lebih tanggap dan lebih mampu untuk menguji minat dari masyarakat. Lebih penting lagi mungkin disatukan strukturnya di bawah seap masalah yang lebih luas dari kebijaksanaan. Ditingkatkan keluar dan bermacammacam pertimbangan, daerah emilihan digambarkan dalam hirarkhi pada titik pertimbangan dimana pemndangannya (persfektifnya) adalah yang terluas.

Pemilihan dari masalah ini dapat diluaskan pada tingkat politik. Badan hukum yang tetap dari administrasi, dan fungsi orientasinya dan keterpisahannya dan kejiwaannya, mungkin dibatasi kemampuannya untuk memperhitungkan dan menentukan minat dan keinginan masyarakat, bahkan dalam daerah dimana aktivitas yang telah didelegasikan untuknya. Hal yang pokok, dari hasil yang tidak dapat dipisahkan dari kebaikan Pemerintah dalam masyarakat bebas adalah demokrasi dan minat masyarakat. Dan pencapaian hal-hal ini adalah ketergantungan atas totalitas politik dan susunan administratif.

Dalam pemerintahan nasional kita di atas pengawasan politik atas administrasi dilembagakan dalam dua saluran yang dalam bagian tambahan dan bagian yang berlawanan satu sama lain. Yang satu adalah sistem komite secara kongres melewati yang memberikan secara berlanjut dan pengawasan ahli untuk administrasi. Yang lain adalah kepresidenan, yang sekaligus bagian dari pengawasan dalam haknya sendiri dan wakil Kongres untuk disaring, dianalisa dan perencanaan untuknya. Pertama memiliki nilai dalam melengkapi sebuah pengawasan politi eksternal dan maksudnya dari setiap Kongres sedapat mungkin menawarkan perhatian pada masalah yang meningkat dalam administrasi dan membutuhkan lebih jauh aksi politik. ini juga menciptakan banyak masalah, diantaranya adalah penekanan dari sulitnya membuat saluran lain pengawasan politik yang efektif. Masih banyak kecenderungan - direncankan atau tidak - telah mengerahkan pada kekuatan posisi Presiden. Penekanan terpenting dari usaha rencana

dalam dua generasi terakhir telah ditawarkan Presiden dengan fasilitas untuk pengawasan politik dari administrasi. Ini telah kita perdebatkan, adalah lembaga dari pengawasan Kongres, sebaik pengawasan Presiden untuk ini beraerti pemberitahuan keputusan pengadilan dan memfokuskan pada perhatian Kongres.

Sistem administrasi dan politik bersama lembaga dalam sejumlah cara mencari untuk minat masyarakat. Hal yang terpenting dari pencarian ini adalh mencari sesuatu "sejauh mungkin" dalam kerangka kerja yang keomperhensif. Pencarian sesuatu tersebut telah dilengkapi oleh pembangunan dari bantuan staf di kantor Presiden dan dari maksud untuk Kongres untuk mendapatkan fakta guna membantunya dalam pembuatan UU. Ini mungkin dilengkapi oleh pembangunan yang lebih jauh dari bantuan kebijaksanaan dalam kantor pemerintahan. Kreasi dari pusat pikiran pada tingkat yang lebih tinggi dan sejumlah kata melengkapi kesempatan untuk kecerdasan kreatif untuk dilaksanakan pada pemecahan masalah.

Sering sebelum perwujudan dari kekhusan sudut pandang oleh minat khusus. Kerangka komprehensif (secara menyeluruh) disediakan pada sisi administratif menyatu kepada kantor Presiden. Hal ini disediakan pada sisi politik dalam posisi Presiden sebagai perwakilan nasional, dalam keanggotaan tunggal konstitusi, dan dalam faktorfaktor tersebut yang meningkat anggota khusus Kongres pada posisi yang bebas, pertanggungjawaban kepemimpinan nasional pada isu jenis tetap.

Disana, sebagai setiap pengawasan realistis yang mengetahui, dan banyak cara dan kesempatan untuk minat khusus ubtuk

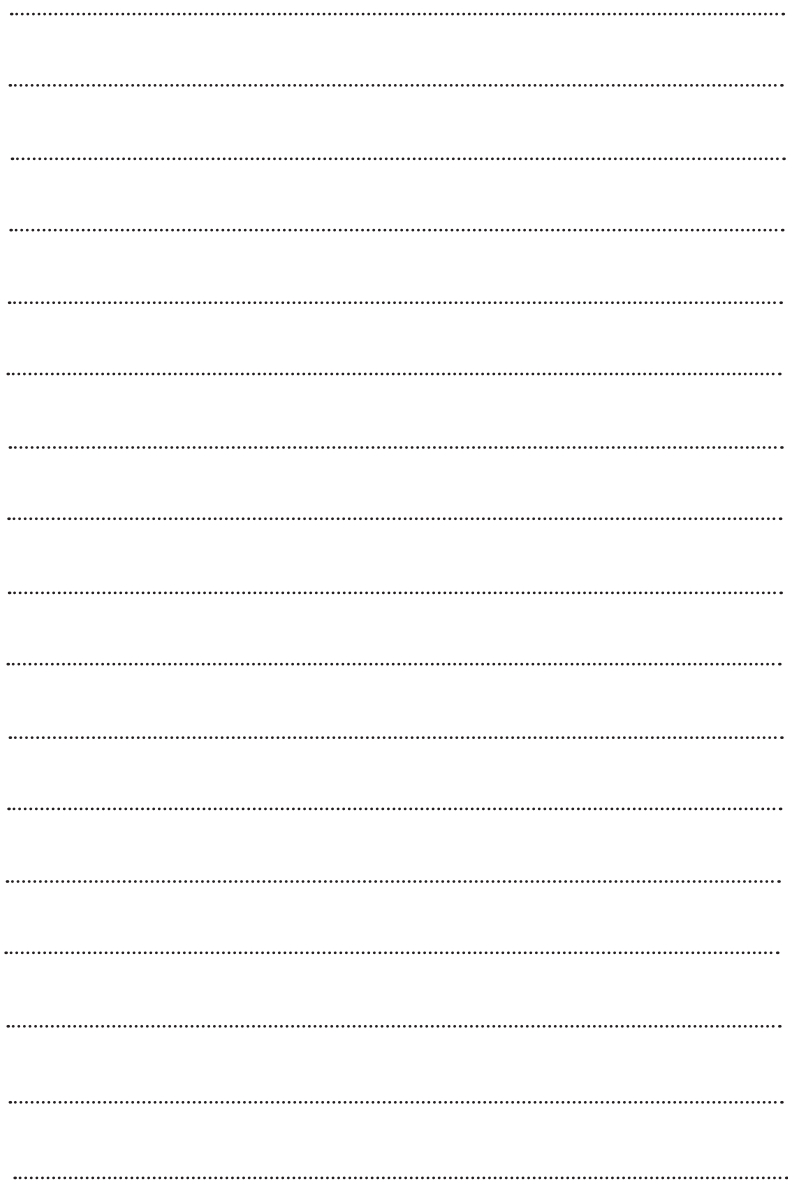
menggunakan Pemerintah, termasuk administrasi, untuk manfaat mereka, sungguhpun mungkin hak untuk kebaikan Pemerintah. Masih, dan ini maksud penekanan kami, pengaruh dari minat khusus adalah hanya sebagian dari cerita : akhir cerita adalah bahwa tujuan minat masyarakat diwujudkan sebagai sebuah keseluruhan dan administrasi dalam faktanya.

Di kota kita kemajuan nyata ke arah pelembagaan ideal dari demokrasi dan minat publik telah dibuat dalam pembangunan dari bentuk baru organisasi dan dalam pencarian untuk personal ahli. Di kota kecenderungan telah mengarah pada sebuah pelayanan profesional, administrasi yang bersatu dan korelasi pekerjaan dari dewan bersama pemimpin eksekutif tersebut. Di beberapa negara proses pelembagaan telah disamaratakan yaitu untuk negara dan kota-kota. Tetapi menyadari negara bagian sebagai sebuah keseluruhan pencapaian tujuan efisiensi, kemampuan, dan orang yang bertanggungjawab, pengawasan demokrasi dan mnat masyarakat telah dihambat oleh pemenduaan profesionalisasi pelayanan publik, ketakutan akan penyatuan administrasi, satu partai golongan dan kegagalan untuk mengem,bangkan badan pembuat UU : ke dalam sebuah badan yang efektif dari tindakan yang berlanjut, sekalipun demikian pada abad ke dua puluh telah menjadi suatu periode perubahan besar dalam administrasi negara bagian dengan pertimbangan pergeseran sepanjang garis yang sama dari lembaga seperti dalam pemerintahan pusat dan pemerintahan kotapraja kita.

III

Saya pikir jawaban akhir untuk mereka yang akan menuntut administrasi dengan keterangan dari "definisi yang baik dari tujuan" adalah mereka tidak melihatnya secara presfektif. Mereka tidak melihat organisasi dan proses sebagai bentuk pelayanan peran dari sebuah perluasan peran untuk Pemerintah. Mereka tidak mengambil perhitungan dari arahan yang baik untuk efisiensi dan untuk kemampuan dan pertanggungjawaban. Mereka cukup merenungkan kebutuhan dan manfaat yang besar bagi masyarakat dalam kombinasi dari spesialisasi fungsional dan penyatuan. Mereka tidak secara penuh memahami bawhan administrasi untuk perwakilan, mulai banyak metode oleh setiap hukum dan kebijaksanaan dikombinasikan dalam kejujuran dan keefektifan administrasi, dan maksud yang melalui setiap minat masyarakat dicapai secara terpisah.

Tentunya ada sebuiah jurang yang besar diantara tujuan ideal dan kenyataan administrasi dikendalikan oleh sosok manusia tentunya adalah bentuk pelayanan dari sebuah masyarakat yang kompleks. Kelemahan dan ketidakcukupan dari seseo-rang dan pembagian, keegoisan dan pengabaian dalam masyarakat dicerminkan dalam pelaksanaan administratif. Organisasi dan proses adalah pembawa rasionalitas dan tujuan umum. Mereka bermaksud dengan setiap obyek khusus dari kebijaksanaan yang diidamkan. Dengan dominasi akan diberikan konti.nuitas dan kekuatan : Di luar ini mereka bermaksud dengan setiap kekebaian dan semua nilai yang terliput dari masyarakat menjadi ada dimana-

mana dalam pelaksanaan pemerintahan. Pengaman terakhir dalam administrasi adalah yang sama-sama akan masuk ke dalam masayarakat untuk efisiensi, aturan hukum, keputusan yang diberitahu, kemampuan, kemasyhuran dari perwakilan Pemerintah dan minat masyarakat telah dimasukkan, dan mungkin tergabung lebih jauh, ke dalam susunan yang mengawasi dan langsung pada tindakan seseorang tersebut, dan yang dalam perhitungan penting melengkapi saluran untuk pelaksanaan lembaga administratif.[]

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D. Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: Sekretaris dan Ketua DPD KNPI RIAU, Pengurus DPP KNPI, Pengurus DPP AMPI dan Ketua Umum AMPI RIAU, Pengurus DPD Partai Golkar Riau, Ketua Umum DPD Partai Golkar RIAU, Ketua Umum Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi Riau, Ketua Umum BPD GAPENSI Riau, Ketua Umum Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Riau, Ketua KADINDA Riau, Ketua Umum Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) Riau dan Ketua APKASI/BKKKS, serta Pengda PSSI RIAU.

Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan pernah menjabat sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut, yaitu periode 2003-2008 dan 2008-2013. Setelah purna tugas dari jabatan sebagai bupati, saat ini penulis mengabdikan diri dan *concern* terhadap pengembangan dunia pendidikan, khususnya pendidikan di Kabupaten Indragiri Hilir. Penulis yakin, melalui pendidikan tinggi dan berkualitas akan mengantarkan generasi bangsa menuju kesuksesan yang gemilang.

Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H., M.Si. Lahir di Pulau Cawan, Mandah, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 12 Februari 1967. Gelar Sarjana Hukum Ketatanegaraan (S-1) Tahun 1985-1989 diraihnya di Universitas Islam Riau Pekanbaru, Magister Administrasi Publik (S-2) Tahun 1992-1994 dan Doktor Ilmu Administrasi (S-3) Tahun 1997-2001 dari Universitas Padjadjaran Bandung. Hingga saat ini bekerja sebagai Dosen tetap dan Guru Besar FISIP Universitas Islam Riau, Dosen Luar Biasa Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau, Dosen Pascasarjana UNRI, dan Dosen Pascasarjana Universitas Surapati Jakarta. Jabatan yang di emban saat ini sebagai Ketua Program Studi Administrasi Publik FISIP UIR dan Direktur Pascasarjana Kerjasama UIR-UNPAD.

Selain mengajar, Penulis juga aktif melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Penulis merupakan ketua dan peneliti pada Pusat Penelitian Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat (P2OD & PM) Universitas Islam Riau, Anggota Tim Pertimbangan dan Kajian Kebijakan Gubernur Riau (TPK2 GUBRI) Tahun 2003-2008, Staf Ahli Konsultan The Institute for Decentralization and Development Studies (InDDeS), Staf Ahli Peneliti pada Indonesian Society for Democracy and Peace (ISDP), anggota Advocat dan Konsultan Hukum (AAI). Penulis aktif menulis di berbagai media cetak dan elektronik.

Jl. Dongkelan No. 357 Krapyak Kulon,
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 0821 34 797 663
email: one_trussmedia@yahoo.com

ISBN 978-602-0992-45-7
9786020992457